

مركز البحوث

تدريب القيادات

تحرير

- ميشيل إس. دي فريس
- جيرت بوكيرت

ترجمة

د. أنور بن إبراهيم حبرم

د. محمد شحاته وهبي

راجع الترجمة

د. صلاح بن معاذ المعيوف

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث

تدريب القيادات

تحرير

ميشيل إس. دي فريس

جيرت بوكيرت

ترجمة

د. أنور بن إبراهيم حبرم   د. محمد شحاته وهبي

راجع الترجمة

د. صلاح بن معاذ المعيوف

١٤٣٦هـ - ٢٠١٤م

بطاقة الفهرسة

ح معهد الإدارة العامة، ١٤٣٦هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.

تدريب القيادات

ميشيل إس. ، جيرت بوكيرت؛ أنور بن إبراهيم حبرم؛
محمد شحاته وهبي، الرياض ١٤٣٦هـ

٤١٦ ص؛ ١٧ × ٢٤ سم.

ردمك: ٠-٢٣١-١٤-٩٩٦٠

١- القيادة الإدارية - تدريب ٢ - الرؤساء والمديرون

أ. بوكيرت، جيرت (مؤلف مشارك) ب. حبرم، أنور بن
إبراهيم (مترجم) ج. وهبي، محمد شحاته، (مترجم)

د. العنوان

ديوي ٦٥٨,٧١٢٤٥ ١٤٣٦/٧٨١

رقم الإيداع: ١٤٣٦/٧٨١

ردمك: ٠-٢٣١-١٤-٩٩٦٠

هذه ترجمة لكتاب

Training for Leadership

Michiel S. de Vries • Geert Bouckaert
Editors

من سلسلة:

Public Administration Today - Administration publique aujourd'hui

GROUPE LARCIER s.a., (Bruylant Department), 1000 Brussels, rue des Minimes 39.

المحتويات

الموضوع **الصفحة**

المحتويات

الموضوع **الصفحة**

المحتويات

الموضوع | **الصفحة**

مقدمة

الفصل الأول

الحاجة إلى التركيز على تدريب القيادات في الأوقات المضطربة

ميشيل إس. دي فريس وجيرت بوكيرت
Geert Bouckaert and Michiel De Vries

١ - قيادات مختلفة في الزمان والمكان:

يتناول هـذا الكتاب - كما يوحي عنوانه - تدريب القيـادات في العقد الثاني من القرن الواحد والعشـرين. وتعكس فصول هذا الكتاب الأفكار والنظريات والممارسات السـائدة اليوم. وهذا لا يعني - بأي حال من الأحوال - أن تدريب القيادات موضوع جديد. بل ينبغي أن ينظر إليه باعتباره أحد الموضوعات الأساسـية في الإدارة العامة التي يمكن أن تستند إلى أدبيات غنية بدأت في العصور القديمة. ولكن في تلك الأيام، لم يكن تدريب القيادات مهماً كما هو اليوم. ففي سومر القديمة، كل ما كان على المرء فعله هـو مجرد التقدم في العمر ليصبح قائداً. وباعتباره أحد «الشـيوخ»، فقد كان بمقدوره السيطرة على المجتمع، التعامل مع الشكاوى والنزاعات، وإجراء العدالة. في مثل هذه الحالات، لم تكن هناك حاجة فعلية للتدريب الذي يتوافر من خلال الخبرة. وفي العصور الكلاسـيكية، تميز القادة بصفات شخصية مثل الطول، والوزن، والقوة، والمظهـر، والذكاء، والدين، والخصائص الوراثية، والجاذبية، ونوع الجنس. فقد كانت هذه الصفات تعد من الميزات التي لا غنى للقادة عنها. ولا يمكن القول بأن أهمية هذه الصفات الشـخصية قد خبت. فلا تزال الصفات الكلاسيكية تلعب دورها، كما يرى في الفجوة بين الجنسـين والتي هي الأكثر وضوحاً في القيادة، والتي تصور على أنها السـقف الزجاجي. كما أن الجدل حول ما إن كان القادة يولدون أو يصنعون لا يزال يمثل قضية رئيسـية في مناقشـات القيادة (Van Wart, 2003)، بالرغم من أن بعض الملامح قد تغيرت من حيث الأهمية. فيتوقع كوفي (Covey, 1991)، على سبيل المثال، أن تكون تصرفات القائد غريبة قليلاً. وليس من السهل التدريب على ذلك.

وبالرغم من بقاء أهمية الخصائص الشـخصية في تفسـير أسـباب ظهور بعض الأشـخاص كقادة وعدم نجاح البعض الآخر في ذلـك، فقد ظهرت متطلبات إضافية للقـادة، مثل ضرورة وجود بعض المعرفة والكفاءات والمهـارات والمواقف. وهذا يعني ضمنـاً الاعتراف المتزايـد بأهمية تدريب القيادات لأن المعرفـة والكفاءات والمهارات والمواقف يمكن أن يتم تعلمها والتدريب عليها. ومع ذلك، قد تختلف المحتويات المرجوة

من هذا التدريب بشكل كبير. ويمكن أيضاً أن نشهد هذا التباين على مر العصور. ففي مصر القديمة كان حسن الخلق ذا أهمية قصوى. وفي العصور الوسطى، كان يتوقع من القادة أن يكونوا مهرة في ركوب الخيل والمبارزة. في وقت لاحق، أصبح مطلوباً من القائد أن يتمتع بالمهارات اللغوية، ومعرفة بالقانون، ومهارات تطبيق القانون. ثم أصبحت المعرفة بالاقتصاد والدبلوماسية ذات أهمية بالغة. ومؤخراً، صار القادة بحاجة إلى رؤية، ومهارات تحويلية، وطموح، وطاقة، ونزاهة، وذكاء، ووعي ذاتي، وتأمل ذاتي.

إن إحدى مشكلات هذا الرأي حول متطلبات القيادة ومحتويات التدريب اللازم هي افتراض أن القادة يقودون بالفعل ومسيطرون. وما زال النزاع حول هذا الرأي يتزايد. فقد كان فيدلر (Fiedler, 1972) أول من جادل بأن القيادة تعتمد على مهارات أخرى غير تلك التي يتم التدريب عليها في الأسلوب الكلاسيكي للشخصية. فعلى القائد الجيد أن يكون قادراً على التكيف مع الظروف المتغيرة التي يعمل فيها. وتعالج هذه النظريات متطلبات القادة في سياقات حيوية ومتغيرات ظرفية على القادة التعامل معها. ويجب أن تختلف أساليب القيادة وفقاً لضرورات المنظمة، ونوع الموظفين، والديناميكيات السياقية للمنظمة، والثقافة، ووفرة أو ندرة الموارد، وهلم جرا. ولابد للقادة من القدرة على التكيف بدلاً من افتراض إمكانية توجيه التطورات. وقد قام فان وارت (Van Wart) بتصنيف هيمنة هذه المدرسة الفكرية بين عامي ١٩٤٨ و ١٩٨٠م، حيث تميزت بالتركيز على المتغيرات الظرفية التي يجب على القادة التعامل معها. كما أن الانتقادات الشرسة للتدريب على القيادة كانت واضحة في أدبيات هذه السنوات نفسها. وذكر فيدلر (Fiedler, 1972) أن تدريب القيادات ينبغي أن يكون مشروطاً بأشياء أخرى. وأضاف بأن عدم فعالية برامج التدريب الحالية يمكن أن يكون ناجماً عن أساليب التدريب الفقيرة التي تهدف خصيصاً إلى إدارة المنظمة، بينما ينبغي أن تزيد من الخيارات الظرفية للقادة. فلا معنى لتدريب القائد على ممارسات التفويض في منظمة تهدف إلى تركيز السلطة. فالمديرون في المنظمات التي تهدف إلى عدم تمركز السلطة فقط يحتاجون إلى القدرة على التفويض الفعال... أما المديرون في المنظمات التي تكون فيها السلطة مركزية للغاية، فيكون احتمال دافعيتهم لدراسة أو قبول ممارسات التفويض التي تقدم في برامج تدريب القيادات أقل بكثير (Fiedler, 1972).

إن رؤية القادة يعتمدون اعتماداً كلياً على موظفيهم وعلى السياق الذي يعملون فيه هي أيضاً رؤية من منظور واحد إلى حد ما؛ وهذا ينعكس في دراسات القيادة خلال العقدين الماضيين. فيتوقع من القادة مجدداً إجراء تغيير. ويجب أن تكون لدى القادة العصريين البصيرة، والمهارات اللازمة لخلق وصياغة رؤية واقعية، وجذابة، وذات مصداقية للمستقبل الذي ينمو من الحاضر ويحسنه. كما يجب أن يتمتعوا بجاذبية الشخصية العصرية في صياغة هذه الرؤية، وإيصال التوقعات، وتعيين قيم جديدة، وإظهار القناعة بضرورة وجدوى هذه الرؤية. ولا يتوقع من القائد في العصر الحديث أن يكون قائداً للعمليات يدير التطورات فحسب، بل يفضل أيضاً أن يكون قائداً تحويلياً ملهماً ليؤثر في أداء أتباعه ومنظمته. ثم هناك حاجة إلى مهارات مثل الثقة بالنفس، والتوجه نحو الأهداف، ومهارات التعبير عن الرؤية، والتواصل مع الآخرين وإقناعهم، وإظهار السلوك غير التقليدي، ومواجهة الأعراف القائمة، والقدرة على خلق صورة عامل التغيير، وفي الوقت نفسه الظهور بمظهر الواقعي الذي يأخذ بعين الاعتبار محدودية الموارد وشروط الحدود.

هناك العديد من المداخل؛ وليس أسلوب فيلدر سوى أحدها. والأهم من ذلك أنها تميل إلى أن تعكس الحاجة إلى الالتفات إلى هذا الوضع، وتعديل الأسلوب وفقاً لذلك. وقد مالت الأساليب المبكرة للمداخل إلى التمييز بين موقفين إلى خمسة مواقف أساسية. وقد كانت هذه المواقف مبنية على التجربة الأمريكية المحددة (بالرغم من أنها تنطبق إلى حد كبير على الأقاليم الناطقة بالإنجليزية). كما أنها كانت إدارية أو حتى إشرافية من حيث تركيزها في الغالب على تدريب الموظفين الجدد وإدارة العاملين في خطوط الانتاج. أما القيادة التحويلية فقد أعادت التركيز على المديرين التنفيذيين. فمدرسة الجاذبية قفزت إلى المواقف والشخصية، ولكنها غرقت في التعقيد وتحديات التمييز بين الوصفية والمفروضية بسبب التركيز على الجاذبية والمخططات الغريبة لتصنيف الأزمات. وقد مالت القيادة التحويلية (التوأم)، بتركيزها على مهارات إدارة التغيير بدلاً من الشخصية، إلى البحث عن أساسيات تعميمية أبسط، وقامت بعمل جيد حين عثرت عليها في سياق البلدان الناطقة باللغة الإنجليزية. إننا نعلم أن كلاً من القيادة التعاقدية والقيادة التحويلية مهماً لموظفي الخدمة المدنية؛ وفي سياق الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة، هناك قيادة عملياتية أفضل، ولكن ثمة حاجة للمزيد من القيادة التحويلية (Trottier et.al., 2008). إننا لا نعرف بشكل ملموس إلا القليل عن العديد من السياقات والمواقف المهمة، خاصة فيما يتعلق بأوروبا القارية، وآسيا، وأمريكا اللاتينية، وأفريقيا، والبلدان النامية الأخرى

فـــي جميع أنحاء العالم. ولم تكن القيـــادة التحويلية مخطئة كثيراً في أوائل تنظيرها لكونها لا تحتوي على معلومات كافية أو غير مجرية في كل التفاصيل المهمة. لذا، فإن البحوث المعاصـــرة (Van Wart 2011, 2012) تنظر إلى القيادة بمزيد من خصوصية المواقف المتعلقة بما يلي:

- أحوال القطاع العام (مقابل تعميم جميع أحوال المنظمات) باعتبار المهام، والمســـاءلة، والقيم، والهيكل القانوني، وعقود العمل، وسلالم الرواتب، جوانب جذب معينة (مثل حافز الالتحاق بالقطاع العام...)، وهكذا على كافة مستويات الحكومة والدول؛
- المجالات المتميزة في القطاع العام مثل إدارة الطوارئ (Van Wart, 2011)، ومجتمع السياسة، وشبكات المجتمع، وما إلى ذلك؛
- الاختلافـــات الثقافية المجتمعية المبنية على الجغرافيـــا (مثل الدول) أو الإقليم (مثـــل المجموعات الثقافية)، والتاريخ (التبعية للمســـار)، والاقتصاد السياســـي (Van Wart, et.al. 2012).

إن لهذه الخطوط البحثية أهمية خاصة بالنســـبة للممارسين لأنها ترتبط ارتباطاً وثيقـــاً بالنماذج التطبيقية للقيادة التي يمكن أن تســـاعد الـــدول، والهيئات، والأفراد على التقييم الدقيق لمواقعهم بالنســـبة للممارســـات المحلية، ومـــا يتعين عليهم القيام بـــه، والتفكير في كيفية الوصول إلى أهدافهم. وبالتالي، تبرز فائدة هذه البحوث في تصميم نماذج للكفاءة والأطر الكلية الأخرى في الحكومة، وإســـتراتيجيات التوظيف، وبرامج التنمية الواســـعة، وممارســـات تدريبية محددة لتضييق الفجوات الفردية، وما إلى ذلك (Van Wart, 2012).

فـــي الوقت الحاضـــر، يتوقع من القادة أن يميزوا أنفســـهم عن المديرين من خلال الســـلوك «الابتكاري» بدلاً من السلوك الإداري، والقيام بالمهام الأصلية بدلاً من المهام الاعتيادية، والتركيز على الأشخاص بدلاً من التركيز على النظم والهياكل، وإلهام الثقة بـــدلاً من الاعتماد على الضوابط، والمنظور طويل الأمد بدلاً من المنظور قصير الأمد، والقيـــام بالأمور الصحيحة بدلاً من القيام بالأمور بشـــكل صحيح، والاهتمام بـ«ماذا» و«لماذا» بـــدلاً من الاهتمام بـ«كيف» و«متى»، وتحدي الوضع الراهن بدلاً من القبول به (قارن Raadschelders, 2004).

٢- القيادة مقابل الأزمات:

إذا كان القادة يتمتعون بالقدرة على حل المشـــكلات، فيجب أن يكون هناك ارتباط

بين القادة الأقوياء والأزمات. فالتعامل مع الأزمات يطلق الحاجة للقيادة. وعلى نحو متزايد، فإن شراسة المشكلات تتطلب حلولاً حاسمة على القادة ابتكارها. ويتعلق ذلك بمعالجة الشكوك، والغموض، والتعقيد الذي يفوق الخيال، والخلافات الكبيرة حول ما يجري، وسببه، وما يجب أن يحدث.

على الأرجح، سوف تكون المواضيع المستقبلية عن القيادة متصلة بأنواع الأزمات التي سنشهدها في العقود المقبلة.

لقد نجم عن الأزمة المالية العالمية وفورات كبيرة وتخفيضات للميزانية. ويعد التدريب من أوائل بنود الميزانية التي يتم تخفيضها. فمن الواضح أن العديد من القادة السياسيين قد فقدوا مهامهم التنفيذية بسبب الأزمة الأوروبية. كما أن تسلسل التغيير للأشخاص القياديين يتسارع، بعد كل إجراء صعب يتخذ. ويؤدي هذا تحديداً إلى ضغوط زمنية على القادة.

إن الأزمة السياسية في الديمقراطيات تتحدى شرعية القادة الذين يستقطبون الشعوب، وذلك باستخدام إستراتيجيات لنشر الخوف، وعدم الثقة في مجتمعاتهم، وحتى تحديد كبش للفداء. وهكذا يخاطر القادة في أن يصبحوا مضللين.

تزيد الديناميكيات المجتمعية من الضغط على الانفتاح، والشفافية، والمساءلة. وهذا يزيد من الضغط على القادة ليكونوا منفتحين، وشفافين، ومسؤولين لا عن القضايا الكبيرة فحسب، بل عن القضايا الصغيرة أو الخاصة كذلك. وتتخذ المجتمعات المضطربة أيضاً أدواراً قيادية عفوية بجعل الإعلام الاجتماعي وسيلة فعالة. وفجأة، يجري القادة وراء الأحداث في المجتمع، ويصبح تمرد الجماهير نوعاً شعبياً من القيادة.

وتؤثر الأزمات الدولية أيضاً في القادة، وخاصة القادة الوطنيين. ففجأة، يجد القادة الوطنيون أنفسهم غير مسيطرين على الوضع، ويكثر تولي القادة الدوليين والاقتصاديين مكانهم. وينتج عن هذا هرمية في القادة، وقادة للقادة.

إن الآثار المترتبة على ذلك في المستقبل تشمل وجوب إعادة تعريف القيادة مع مراعاة عناصر مثل:

- وسائل الإعلام الاجتماعي: كيف تؤثر في القيادة الرسمية؟ وكيف تصنع القادة الجدد؟؛
- الدين والقادة: يصبح هذا أيضاً موضوعاً يتزايد الاهتمام به؛

- تجزئة القيادة: لدينا قادة أكثر ووقت أقصر للقيادة؛
- قادة العالم مقابل القادة الوطنيين؛
- نقص القادة: هناك فراغ متزايد في القيادة يحتاج أيضاً إلى القيادة (انظر، على سبيل المثال، مبادرة القيادات الشابة في منطقة المتوسط).
- تفاعلات القيادة مع القادة الآخرين: هناك تفاعل بين القادة السياسيين، والقادة الإداريين، وقادة المجتمع المدني. وهذا يغير موقف القادة (Bouckaert, 2010).

يقودنا هذا إلى مسألة كيفية تنظيم التدريب للقيادات (انظر أيضاً Pollitt et al., 2010).

٣- تطوير القيادة: ماذا عن التدريب؟

نحن الآن في العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين. ولكن أين نحن من تدريب القيادات. ما الذي يجب فعلياً القيام به فيما يتعلق بتدريب القيادات؟ وما هو التباين الواضح في عالم اليوم؟ تلك هي الأسئلة وراء محتويات هذا الكتاب. وسوف تتناول الفصول اللاحقة هذه الأسئلة من منظور نظري فضلاً عن منظور تطبيقي. ويتمثل الجواب الرئيسي في أننا ربما قد ارتكبنا خطأ عندما رفضنا المدخل الشرطي، وبدأنا نركز فقط على القيادة التبادلية والقيادة التحويلية، لأن القيادة في القطاع العام شيء خاص، وتختلف تماماً عن القيادة في القطاع الخاص. فالقطاع العام يخلق سياقاً فريداً يحتاج إلى نوع معين من القيادة من أجل الوفاء بوعوده.

في الفصل الثاني، يتناول جيوفاني فالوتي (Giovanni Valotti) تطورات تنظير القيادة بدقة أكثر بكثير مما ورد في هذه المقدمة. فهو ينظر إلى القيادة في القطاع العام باعتبارها قضية مهملة نوعاً ما. والنتيجة هي أن جهود التدريب ليست فعالة دائماً. ولكن، إذا صنعت قيادة القطاع العام الفرق بين المؤسسات، فنحن بحاجة إلى تحويل المديرين العامين إلى قادة يركزون على البرامج التدريبية التي تسلط الضوء على العلاقات بين القدرات الفطرية، والخبرة، والتدريب الرسمي كدوافع لتنمية القيادة. ربما هذه هي الحالة، حيث يخلص فالوتي إلى أن القيادة لا يمكن التدريب عليها، ولكن يمكن تعلمها. وقد كانت استنتاجاته التي صاغها على شكل أسئلة مثيرة للاهتمام حقاً، مثل: هل قادة القطاع العام مختلفون حقاً عن القادة الآخرين؟ وما أسلوب القيادة الذي يمكن أن يستخدموه للتأثير إيجاباً في الأداء العام؟ وما هي الكفاءات الرئيسية لقادة القطاع العام؟ وكيف يمكن للمدارس والجامعات تدريب القيادات الإدارية المستقبلية؟ وما سبب الضآلة الحادة في أدبيات قيادة القطاع العام؟

٥- نوع القيادة المطلوبة:

هذا هـــو موضوع الفصول اللاحقة التي تتناول نـــوع القيادة المطلوبة، وخاصة في البلدان التي تتطور في قارتي أفريقيا وآسيا.

في الفصل التاســـع يناقش ليبوهانغ موتاي وموسى سندان (Lebohang Mothae and Moses Sindane) الحالـــة التنمويـــة لجنوب أفريقيا، وأن مشـــكلات القيادة في هذه الدولة تحديداً تتعلق بمشكلات تنفيذ السياسات العامة. ويقول الباحثان إنه من الضروري في مجتمع حيث يشارك العديد من أصحاب المصلحة في تنفيذ السياسات العامـــة أن يتم الجمع بين ممارســـات القيادة الفعالة والحكم الرشـــيد. في مثل هذه الحالـــة يحتاج القـــادة إلى وضع مزيج من مهارات التفاعـــل والتواصل ومهارات ريادة الأعمال. فهناك حاجة لمهارات التفاعل والتواصل من أجل استحضار التعاون والعمل المتضافر بين مجموعات متنوعة وغالباً متنافســـة؛ وينطوي ذلك على مهارات التعاون، وقـــدرات حل المشـــكلات، ومهارات إدارة التنـــوع، وقدرات المشـــاركة وبناء العلاقات، ومهارات العلاقات الشـــخصية التي تتيح العمل الجماعي وإشراك أصحاب المصلحة. أما كفاءات ريـــادة الأعمال فهي مطلوبة - وفقاً للباحثين - لتحقيق الأهداف، بالرغم مـــن تعقيدات مثل هذه العمليات التي يشـــترك في تنفيذها أطراف متعددة. وينطوي هذا على مهارات إبداعية، وتقييم المخاطر، والابتكار للتركيز على العملاء.

في الفصل العاشـــر تناقش مقالة إيلي سفيانتي (Ely Sufianti) أن مثل هذا النوع الجديد من القيادة التيســـيرية في إندونيســـيا - والذي يحل محل القيادة التقليدية - ضـــروري للغاية لبدء عمليات تعاونية تضم جميع أصحـــاب المصلحة، وخاصة عندما تكـــون كافة الظروف ضد مثل هذه العمليـــات. ويضيف هذا الفصل أنه عندما تغيب الكفاءات، ويكون التفاوت في النفوذ هائلاً، تبقى الثقافة إقطاعية إلى حد ما، وتعتمد كثيراً على القيادة لبدء عمليات التخطيط التعاونية، وضمان الوفاء بالوعود. وعندما يريد أحد إشراك أصحاب المصلحة في مثل هذا السياق، فإنه يحتاج إلى القيادة التي تمنح السلطة للمشاركين بدلاً من ممارستها عليهم، وإلى قائد شمولي لا قائد هرمي. ولكن الممارسات اليومية بعيدة كل البعد عن هذا الوضع المثالي.

في الفصل الحادي عشر، يشدد ميشيل موديكوليلي تشيويو (Michel Mudikolele Tshiyoyo) علـــى أنه لا يمكن تصنيـــف القادة في أفريقيا إلى ديمقراطيين أو اســـتبداديين؛ وكلا التصنيفـــين يؤدي إلى توازن صعـــب بين المصالح الخاصة والعامة. ويذهب تشـــيويو حتى أبعد من ســـفيانتي في طلب توفير القائد الخادم. إن نموذج القائد الخادم كما

ويواصل أغويـلار (Aguilar) هذه النقاط في الفصل الخامس حين يتسـاءل عن كيفيـة بناء وتطوير القدرة السياسـية والإدارية للحكومات الديمقراطية عندما نطلب قيـادة حقيقيـة للقطاع العام. ومن أجـل تحقيق هذا، لا بد مـن الاعتراف بأنه في القطـاع العام تحظى العمليـة بأهمية أكبر من المحتوى. فليـس الأمر محصوراً بما تفعله الحكومة، بل كيف تفعله. ومن أجل القيام بذلك بشكل صحيح، ينبغي أن تسعى القيـادة لـ (إعادة) بناء بيروقراطية صارمة وسـليمة، من خلال هيئة من المسـؤولين رفيعي ومتوسـطي المسـتوى مراعين للقانون، ومهرة يتمتعون بالخبـرة الفنية المثبتة، ومسؤولين أمام رؤسائهم، والسلطات العامة، والمواطنين. وخلافاً للأفكار السائدة في الإدارة العامة الجديدة، فإن وجود إدارة عامة فعالة وكفؤة أمر ذو صلة، وربما ضروري، ولكنه مجرد أحد شـروط المهام الحكومية وعوامل النجاح الرئيسية. ويوازي ذلك في الأهمية بعض الأشـكال الهرمية للحوكمة والإدارة البيروقراطية؛ وهي مطلوبة خاصة للمجتمع لتجنب فقدان خط سـيره، وتماسـكه من أجل الوصول إلى أهدافه المرجوة. ويتخذ الشـكل الهرمي المنشود من العمومية قيمة جوهرية، ولا يدخل في شراكات مع القطاع الخاص إلا عندما يتم ضمان القيم العامة. إن ذلك يلبي الاحتياج، لأنه لا مفر من الشـراكات بين القطاعين العام والخاص والاتفاقيات المعنية، ولكنها تميل بسهولة إلـى إهمال القيمة العامة «القيمة للكثيرين»، والتأكيد فقط على جانب «القيمة مقابل المـال». ويحتاج التدريب في القيادة العامة إلى تناول مهارات الدخول في الاتفاقيات، وإدارة الشبكات العامة، ورعاية الظروف الاجتماعية وطبيعة القضايا العامة.

يتبع الفصول الأولى من الكتاب رواية حية وشخصية للباحث كيجوندو (Kiggundu) عـن معاصرته للتغيرات التي حدثت في أفريقيـا وخصوصاً في موطنه أوغندا، وعن مـدى الحاجة إلـى التدريب الكافـي. ويوضح هذا الفصل أهمية المدخل الشـرطي الـذي يعد في هذه المنطقة كنايـة عن التغييرات الجذرية من دولة اسـتعمارية، عبر الاسـتقلالية والديمقراطية، إلى دكتاتورية عسـكرية، إلى أزمة واسـعة النطاق، إلى الترميـم فـي نهاية المطاف. ويشـير كيجوندو إلى عدم التوافق بـين التحديات التي تواجه القيادة (مثل الفسـاد، وغياب الرؤية الإسـتراتيجية، وسوء الإدارة، وسوء توزيع واستخدام الموارد)، والعولمة (مثل الهيمنة المتزايدة للصين في البلدان الأفريقية) وقليل من التدريب والتطوير للحوكمة والقيادة في مختلف مستويات الحكومة والمجتمع حيث تتركـز أهمية التوازن والآثار الخطيرة لعدم وجود رقابـة وتوازنات بين مختلف فروع الحكومة والمؤسسات المرتبطة بها. وتتجلى أكبر مشكلة في أن هذا النوع من التدريب والتعلم لا يزال غير متوافر، مما يسـمح للدول المسـتقلة حديثاً مثل السودان بارتكاب

الأخطاء نفسها مرة أخرى. إن جوهر هذه الرواية الشخصية لكيجوندو هو أنه لو قام أحدهم بمجرد تقديم المساعدة لدول مثل السودان - ليس بالضرورة بتدريب قيادتهم - ولكن فقط بتقاسم الخبرات بشأن التاريخ الحديث لبلدان أفريقية أخرى، فلربما لاقت التطورات التي أدت إلى الاستقلال في هذه البلدان صعوبات أقل.

في الفصل السابع، تروي ليلى البرادعي (Laila El Baradei) - في قصتها عن تبعات الثورة الأخيرة في مصر - سبب غياب التدريب في أوقات الحاجة القصوى له. وبالرغم من أنه قد تم تعديل مناهج دراسات الإدارة العامة وهو ما أفاد الإداريين مستقبلاً إلا أنه لم يتوافر المال لتدريب الإداريين الحكوميين الحاليين. ولم يكن لدى المتلقين - المتمثلين أساساً في المنظمات الحكومية وغير الربحية - السبل اللازمة أو السلطة التقديرية لدفع تكاليف خدمات التدريب. وقد دعا ذلك إلى الإبداع من جانب المدربين للبحث فيما هو مطلوب على وجه السرعة. إن مثل هذه الأوقات المضطربة داخل الحكومة تؤدي إلى كثير من الإصلاحات، بدءاً من تغيير التعيينات التعاقدية إلى تعيينات دائمة، وإعادة التفكير في نظام الأجور والرواتب الحكومية وإعادة هيكلته. ويبرز في الصدارة دعوات لزيادة الحد الأدنى من الأجور، وتحديد سقف أعلى للأجور في القطاع الحكومي، والاستجابة لدعوات زيادة الشفافية داخل الجهاز الحكومي. وتحتاج هذه الإصلاحات إلى قيادة ماهرة، ولكن من هم المهرة في أوقات الثورة؟

إذن ما الذي ينبغي القيام به؟ في الفصل الثامن تتناول سوزان وودوارد (Susan Woodward) هذا السؤال من منظور أوسع. فهي تقر بالحاجة الأخلاقية للدول المتقدمة لمساعدة هذه الدول الهشة، الفاشلة، والخارجة من نزاعات، ولكنها في الوقت نفسه ترى معضلة لأن هذه المساعدة تفشل في الغالب، ويمكن حتى أن تؤدي إلى نتائج عكسية، لأن العالم المتقدم أيضاً لا يعرف ما الذي ينبغي القيام به. واقتباساً من وودوارد: «ما (...) يلاحظ (...) هو معرفتنا الضئيلة جداً»... لأن «نماذجنا للإدارة العامة الجيدة، وبالتالي التدريب الجيد تستند على الظروف والدول، وفي المقام الأول الدول الغنية، والمتقدمة، والمستقرة منذ زمن بعيد، والتي لا تتوافق على الإطلاق مع الظروف في الدول التي ظهر الاهتمام بها مؤخراً». وبسبب أفكارنا عن حل المقاس الواحد الذي يناسب الجميع، والتقليد الأعمى، والتمني وتوقع الكثير وبسرعة كبيرة. لذا، فإن الشيء الوحيد الذي يمكن فعله هو إجراء بحوث أكثر جدية لبناء أساس للمعرفة التجريبية يمكن من خلاله تحسين الممارسة، والتركيز على البدائل لاستيعاب ظروف الدول الفقيرة أو «الهشة» أو «المتضررة من النزاع».

٥- نوع القيادة المطلوبة:

هذا هــو موضوع الفصول اللاحقة التي تتناول نــوع القيادة المطلوبة، وخاصة في البلدان التي تتطور في قارتي أفريقيا وآسيا.

في الفصل التاســع يناقش ليبوهانغ موتاي وموسى سندان (Lebohang Mothae and Moses Sindane) الحالــة التنمويــة لجنوب أفريقيا، وأن مشــكلات القيادة في هذه الدولة تحديداً تتعلق بمشكلات تنفيذ السياسات العامة. ويقول الباحثان إنه من الضروري في مجتمع حيث يشارك العديد من أصحاب المصلحة في تنفيذ السياسات العامــة أن يتم الجمع بين ممارســات القيادة الفعالة والحكم الرشــيد. في مثل هذه الحالــة يحتاج القــادة إلى وضع مزيج من مهارات التفاعــل والتواصل ومهارات ريادة الأعمال. فهناك حاجة لمهارات التفاعل والتواصل من أجل استحضار التعاون والعمل المتضافر بين مجموعات متنوعة وغالباً متنافســة؛ وينطوي ذلك على مهارات التعاون، وقــدرات حل المشــكلات، ومهارات إدارة التنــوع، وقدرات المشــاركة وبناء العلاقات، ومهارات العلاقات الشــخصية التي تتيح العمل الجماعي وإشراك أصحاب المصلحة. أما كفاءات ريــادة الأعمال فهي مطلوبة - وفقاً للباحثين - لتحقيق الأهداف، بالرغم مــن تعقيدات مثل هذه العمليات التي يشــترك في تنفيذها أطراف متعددة. وينطوي هذا على مهارات إبداعية، وتقييم المخاطر، والابتكار للتركيز على العملاء.

في الفصل العاشــر تناقش مقالة إيلي سفيانتي (Ely Sufianti) أن مثل هذا النوع الجديد من القيادة التيســيرية في إندونيســيا - والذي يحل محل القيادة التقليدية - ضــروري للغاية لبدء عمليات تعاونية تضم جميع أصحــاب المصلحة، وخاصة عندما تكــون كافة الظروف ضد مثل هذه العمليــات. ويضيف هذا الفصل أنه عندما تغيب الكفاءات، ويكون التفاوت في النفوذ هائلاً، تبقى الثقافة إقطاعية إلى حد ما، وتعتمد كثيراً على القيادة لبدء عمليات التخطيط التعاونية، وضمان الوفاء بالوعود. وعندما يريد أحد إشراك أصحاب المصلحة في مثل هذا السياق، فإنه يحتاج إلى القيادة التي تمنح السلطة للمشاركين بدلاً من ممارستها عليهم، وإلى قائد شمولي لا قائد هرمي. ولكن الممارسات اليومية بعيدة كل البعد عن هذا الوضع المثالي.

في الفصل الحادي عشر، يشدد ميشيل موديكوليلي تشيويو (Michel Mudikolele Tshiyoyo) علــى أنه لا يمكن تصنيــف القادة في أفريقيا إلى ديمقراطيين أو اســتبداديين؛ وكلا التصنيفــين يؤدي إلى توازن صعــب بين المصالح الخاصة والعامة. ويذهب تشــيويو حتى أبعد من ســفيانتي في طلب توفير القائد الخادم. إن نموذج القائد الخادم كما

وصفه تشـيويو يضع مصلحة الأتباع قبل المصلحة الذاتية للقائد، ويؤكد على التنمية الشخصية والتمكين للأتباع. فالقائد الخادم هو ميسر لأتباعه من أجل تحقيق رؤية مشتركة. وتعزز القيادة الخادمة تقييم وتطوير الأشخاص، وبناء المجتمع، وممارسة الأصالة، وتوفير القيادة لصالح الأتباع، وتقاسم السلطة، والخير للأفراد، والمنظمة بأكملها، ومن تخدمهم المنظمة.

يلاحظ أن جميع المؤلفين يطالبون بالقيادة التي تتصف بقلة الهرمية وكثرة التفاعل والتعاون، وتأخذ أصحاب المصلحة خارج القطاع العام على محمل الجد. في الواقع، يطالب جميع المؤلفين بنوع أكثر أنوثة من القيادة، لأن قيادة المرأة تميل إلى استخدام أسلوب شخصي فيه المزيد من المشاركة، والعلاقات، وكذلك نوع مختلف من لعبة النفوذ. فالنساء غالباً ما يتصورن القيادة على أنها جهد جماعي لا فردي، ويؤكدن على المسؤولية تجاه الآخرين وتمكينهم للعمل والنمو داخل المنظمة؛ كما أنهن لا يشددن على العلاقات الهرمية. وبالتالي، فمن الغريب أن نساء قليلات جدا يحصلن على منصب قيادي. ومن التفسيرات العديدة لذلك مفاهيم مثل السقف الزجاجي، والأرضية اللزجة، والرمزية، وأبواب الفخاخ، والتمييز الصارخ المبني على الجنس. ولكن هذه ليست دائماً الأسباب الرئيسية. ففي الفصل الثاني عشر تقول الباحثة تشي-تشون تشين (Chi-Chun Chen) - بناء على بحوث أجريت داخل الحكومة المحلية في تايبيه، والتي ناقشت فيها محددات الحصول على منصب قيادي لنساء نجحن في ذلك - إنه يمكن للحكومة أن تشجع القيادة النسائية من خلال توفير دورات تدريبية مناسبة لمساعدة الإناث على الترقية إلى مناصب رفيعة المستوى كمشرفات.

٦- تفاوت فعالية معاهد التدريب:

إذا كانت الحاجة إلى تدريب القيادات ملحة هكذا، فيمكن للمرء أن يتساءل ما إذا كانت معاهد التدريب تقوم بالدور اللازم.

في الفصل الثالث عشر حول أفريقيا، يؤكد جون-ماري كاوزيا (John-Mary Kauzya) أن مشكلة القيادة ملحة، وخاصة على المستوى المحلي، ويصف كيفية تحول دور الحكومة المحلية من هيئة غير مهمة نسبياً تنفذ المهام التي وضعتها الحكومة المركزية إلى هيئة أهم بكثير ومسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسات. ويتطلب هذا التطور في رأيه الحاجة إلى إعادة تركيز وتعديل وضع الموقف الأساسي للإدارة العامة في عملية تعزيز الإدارة العامة على مستوى الحكومة المحلية - لا من خلال العودة إلى وضعها العتيق من الرقابة

التنظيميــة الحصرية، والنهج الأبوي الاحتــكاري لتقديم الخدمة - ولكن من خلال تمييز واحتضـــان قيمة وفضل الشــراكات بين مختلــف القطاعات، بحيث تتعـاون مع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص وقطاع المجتمع المدني على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والعالمــي. ويخلص كاوزيــا إلى أن تعزيــز الإدارة العامة بحاجة إلـى الجمع بين أفضل ســمات المفاهيم الثلاثة التالية: الإدارة العامة، وتنظيم الشــؤون العامة، والحكم الرشيد؛ وذلك لتحقيق الفعالية والكفاءة والاســتجابة والشفافية والمساءلة والربط لأعمال الدولة والكيانات التابعة لها مثل الحكومات المحلية.

فــي الفصل الرابع عشــر يذكر الباحثــان ليخيا يو وريموند ســينر (Lichia Yiu and Raymond Saner) أن العديــد مــن البرامج التدريبية - وحتى في التدريب أثناء الخدمــة، وخاصــة في البلدان النامية - لا تزال تعاني مــن التفكير المدفوع بالعرض، والأسلوب القديم في إلقاء المحاضرات. وهذا يقوم على افتراضات مشكوك فيها مثل أن اكتساب المعرفة يؤدي تلقائياً إلى العمل، وأن التدريس في حد ذاته يؤدي إلى التعلم، وأنه يمكن تطبيق المحاكاة مباشرة على أرض الواقع، وأن المتدرب هو المسؤول عن نقل مــا يتعلمه. وكما يرى هذان المؤلفان، ثمة الكثير من الأخطاء في عالم التدريب والتي دائماً ما تسبب مخالفة هذه الافتراضات. فبالنسبة للكثيرين، تبقى الدورات التدريبية مهيمن عليها من قبل الخبراء، وموجهة حســب العرض وينظر إلى التدريب من منظور مقدم الخدمة، ولا يحركها الطلب. إن هذه البرامج التدريبية تطالب بنظم رصد قائمة على طبيعة أصحاب المصلحة للتغلب على الجمود، وتحفيز الجهد المتواصل لتحســين نتائــج برنامــج تنمية المهارات القياديــة المقدم في القطاع العــام. وتعني الجودة في هذا النهج وضع آليات مؤسســية للاستشارات، ومعايير للمشاركة وتخصيص الموارد، ومعايير محددة للتقييم، وإجراءات تشــغيل موحدة للمواءمة والاتســاق. لكن بالرغم من التحســينات العديدة، فلم تبذل سوى جهود بســيطة إلى الآن لضمان جودة كافية للتدريب من خلال اســتكمال التدابير التقليدية بنهج نظام إدارة الجودة. إن الفرضية الأساســية لنهج أصحاب المصلحة من أجل ضمان الجودة وتحســين أداء التدريب هي أن يكون لعدة جماعات داخل وخارج الإدارة العامة مصلحة في إجراء التدريب لموظفي الخدمة المدنية، وخاصة كبار المسؤولين.

إلا أن تنفيــذ هذه المداخل فــي الإدارة ومعاهد التدريب ليس ســهلاً كما ورد في مقالة إليزابيث كاووما لوانغا وماري باساســا موهينــدا وأجاثا وانداريج (Elizabeth Kawuma Lwanga, Mary Basaasa Muhenda, and Agatha Wanderage) فــي الفصل الخامس عشــر. إن لدى عــدة بلدان في مناطق ناميــة أيضاً معاهد خاصة

لتدريب القيادات، مثل معاهد التطوير الإداري في تنزانيا وأوغندا. وقد كان إنشاء مثل هذه المعاهد في أفريقيا رداً مباشراً على متطلبات الحكومات الأفريقية بشأن تنمية القدرات والاستشارات والخبرات. ويتمثل دور هذه المعاهد في توفير خدمات التدريب والاستشارات والبحوث في الغالب لكبار المسؤولين والمديرين متوسطي المستوى في القطاع الحكومي.

ومهما بذلت هذه المعاهد من جهد لتعزيز القيادة، ترى المؤلفات أن تبادل المعرفة والبحث - المهمين جداً في نظرهن لمارسات الابتكار - في حاجة ماسة إلى التحسين، حتى داخل هذه المعاهد وبين موظفيها. وقد يؤثر هذا سلباً على إسهام هذه المعاهد في التدريب لقيادة أفضل. وتوجد مثل هذه المعاهد التدريبية أيضاً في البلدان المتقدمة. وهنا نجد هوارد آر. بالانوف، وإميلي كيه. بالانوف، ومارلين كيه. بالانوف (Howard R. Balanoff, Emily K. Balanoff, and Marilyn K. Balanoff) يصفون في الفصل السادس عشر البرنامج الوطني لاعتماد المديرين العامين (CPM): وهو برنامج تدريبي نموذجي للقادة والمديرين في المنظمات الحكومية وغير الربحية في الولايات المتحدة. وما يميز هذا البرنامج هو اختيار المدربين من الأكاديميين والممارسين، بالإضافة إلى التشاور مع الهيئات الوطنية مثل الاتحاد الوطني لاعتماد المديرين العامين، والاتحاد الدولي لإدارة المدن والمقاطعات (ICMA) لتحديد المهارات، والمعارف، والقدرات، والكفاءات التي ينبغي التطرق إليها، وبرنامج التهيئة الدولي على النحو المنصوص عليه في الحلقات وورش العمل المقامة في ستوكهولم بالسويد. ولكن تكاليف هذا التدريب تتجاوز بالطبع إمكانيات الدول النامية.

إن كانت معاهد التدريب لا تلبي احتياجات القادة، فمن الضروري إصلاحها وتدريب المدربين. ومهما كان التعبير عن ذلك سهلاً، يقول سفيان صحراوي ورائد بن شمس (Sufiane Sahraoui and Raed Ben Shams) إنه لا يتحقق بسهولة في الممارسة العملية. وهما يرويان جهود إعادة هيكلة معهد الإدارة العامة في البحرين، والتي فشلت بشكل عابر، لكنها حتما قربت المعهد إلى تحقيق رسالته وأهدافه الإستراتيجية. ويشير الباحثان إلى ضرورة معالجة غياب هيكل حوكمة واضح لإعادة تصميم مثل هذه المعاهد، وعدم وجود مبادئ تصميم متفق عليها، والآثار المزعجة للموظفين الجدد في التقصير في أداء المهام. ويشدد المؤلفان على الحاجة إلى الرقابة الداخلية والتوازنات في معاهد التدريب حيث ينبغي ألا يعين إلا ألمع الأشخاص، بالإضافة إلى تطوير ثقافة المحبة والإخاء التي تقلل من الصراع بإخضاع جميع المشاريع إلى تدقيق جماعي ضمن إطار تشاركي وبناء من الرقابة.

إن هذه المشكلات ليست محصورة في البلدان النامية. فكما يقول ريك بورست وآخرون (Rick T. Borst et al.) في الفصل التاسع عشر، ينسحب ذلك على الدول الأعضاء في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي مثل هولندا، حيث يكون سقف التوقعات المرتبطة باتباع الدورات المهنية، الموجهة لاكتساب المهارات، والعامة، والخاصة بكل شركة مرتفعاً للغاية، ويتم استثمار مبالغ مالية ضخمة في تدريب القطاع العام. إلا أن للدورات المتعلقة بالعمل في القطاع العام الهولندي حداً أدنى فقط من التأثير في الرضا الوظيفي، والولاء للمنظمة، والدافعية للخدمة العامة. في الممارسة الفعلية، فإن آثار التدريب مخيبة للآمال إلى حد ما حتى في مثل هذه الدول المتقدمة؛ حيث تنفق الملايين على الدورات التي تكاد فوائدها لا تذكر، والتي لم تجر بحوث كافية عليها.

ويقول الشيء نفسه جيانفرانكو داليسيو (Gianfranco D'Alessio) في الفصل العشرين عند وصفه لتدريب القيادات في إيطاليا. فقد ذكر معضلات خطيرة فيما يتعلق باستقطاب القادة الإداريين. هل يجب أن يخضعوا لتدريب كاف قبل الالتحاق بالوظيفة لضمان امتلاكهم المهارات المناسبة والدافع السليم للعمل في القطاع العام، كما هو الحال في المدارس العليا في فرنسا؟ أم هل ينبغي السماح أيضاً لمرشحين خارجيين لديهم مهارات ابتكارية أفضل بشغل مثل هذه المناصب؟ ويدعو جيانفرانكو داليسيو إلى إدارة أفضل للتدريب والتوظيف في الإدارة العامة جنباً إلى جنب مع تقييم الدورات التدريبية ومعاهد التدريب التي يدعو إلى تحسين مهاراتها.

بشكل عام، فإن جميع المساهمات في هذا الكتاب تقول بأن هناك فجوة كبيرة بين الدورات التي تقدمها معاهد التدريب والاحتياجات في مختلف أنحاء العالم. ويبدو أن هناك عدم تناسب بين طرق التدريب المقدمة والمطلوبة في أجزاء مختلفة من العالم. في أفريقيا وآسيا تحديداً، هناك حاجة لتحويل القيادة التقليدية إلى قيادة حديثة، بغض النظر عما إذا كانت تسمى القيادة التيسيرية، أو القيادة الخادمة، أو القيادة الأنثوية. وترى فصول هذا الكتاب أن هناك فارقاً حقيقياً بين الاحتياجات التدريبية والدورات التدريبية المقدمة في أجزاء مختلفة من العالم. وستبين لنا القراءة المتأنية لنصوص المقالات أنه سيكون من السخف نسخ وحدات التدريب المستخدمة في الدول المتقدمة ونقلها دون تعديل إلى الدول النامية. كل هذا يدعو إلى التفكير الجاد بالطريقة التي نتصور فيها تدريب القيادات كما لو أن القادة يكونون دائماً هم المسيطرون، وربما هم كذلك عندما تكون الظروف مواتية. ولكن، عندما تواجه دول نامية عديدة صعوبات، تظهر عقلانية المدخل الشرطي للقيادة والتدريب عليه.

يتنـاول الفصـلان الأخيران من هذا الكتـاب كيفية فهم أن تدريـب القيادات من المنظـور النظري للإدارة العامة متنوع جداً وأن التدريب منتظم جداً. أولاً، يقول آرثر رينجلينـج (Arthur Ringeling) فـي الفصل الواحد والعشـرين كيف تأتي للفكر الأنجلو سكسـوني للإدارة العامة والقيادة - والذي يؤكد على الانفصال بين السياسة والادارة - أن يصبح مهيمناً هكذا. ويضيف أن هناك عوامل تعزز الميل إلى الامتناع عن المناقشات المعيارية، وتعتبر الإجراءات والحالة الإجرائية أشياء مقدسة. إن هذا يخدم الأقوياء لأنه - كما يقول رينجلينج - يجعل منظمات الإدارة العامة والأشـخاص الذين يعملـون فيها بمثابة عبيد للأقوياء. وفي الوقت نفسـه، تعمل الإدارة كأداة لقمع من ليسوا في السلطة. وهكذا نشأ عالمان منفصلان لكل منهما عقلانية مختلفة، وقواعد للسـلطة، ومصادر للمعرفة، وآفاق زمنية: السياسيون الذين يصنعون القرار، والإدارة التـي تتولى الإجراءات. لقد جاء هذا التمجيد مع الإدارة العامة الجديدة التي روجت لتشـغيل الجهات الحكومية مثل الشـركات، والتي ينظر فيهـا للحكومة كمجرد مقدم للسلع والخدمات، وللمواطن كعميل فقط. وقد احتضن السياسيون هذه الفكرة للبقاء في السلطة، وشهدوا بأنه من الممكن إيجاد حكومة أكثر كفاءة. كما دعم المديرون في الأجهزة الحكومية هذه الفكرة، وازداد اعتقادهم بأن السياسـيين مصدر إزعاج. ولم يكن وجود السياسـيين ضرورياً بعد ذلك، حيث كانوا يناقشون نفس الموضوعات التي كان يتداولهـا موظفو الخدمة المدنية. وقـد أدى هذا - وفقاً لما ذكره رينجلينج - إلى تغيير القيم المهيمنة في القطاع العام، وإلى معاملة القيم الفعالة والبراغماتية على أنها القيـم الأكثر أهمية. لذلك، يجب التركيز على القيم في مناقشـات أي دورة أو مادة تدريبية. كما يشدد رينجلينج على ضرورة وضع الفلسفة السياسية في قلب أي منهج لتدريـب القادة. وينبغي ألا يقتصر ذلك على دورة قصيرة في الأخلاقيات الحكومية؛ فهو مطلوب لأنه يجعل القادة يفهمون أساسيات سيادة القانون ومعنى التنوع.

فـي الفصل الأخيـر يلقي لويـس إف. أغويـلار (Luis F. Aguilar) نظرة على القضايا نفسها، ويختم النقاش. فيقول أغويلار إنه قد حان الوقت للانتقال إلى رؤية متكاملة للإدارة العامة، وإعادة القيم والتسلسل الهرمي إلى هذا الفرع من العلوم وإلى الهيـكل الحكومـي. ويضيف أننا بحاجة للبحث عن التوازن في معرفتنا وممارسـتنا للإدارة العامة، والاعتراف بالدور الرئيسي للقيادة في القطاع العام، والبدء باستخدام نهج متعدد التخصصات في تدريس وتدريب موضوعات الإدارة العامة.

٧- خاتمة:

إن مسألة ما إذا كان مجال تعليم الإدارة العامة قد أعد لمستقبل القطاع العام في أوروبا هي أمر معقد يحتاج الى تفكيك لإعطاء جواب مركز. ويعني تفكيك هذه المسألة أننا لسنا بحاجة لمناقشة معنى تثقيف مجال الإدارة العامة فحسب، بل أننا بحاجة أيضاً إلى تكوين فكرة عن هيئة مستقبل الإدارة العامة بطائفة من الشكوك، ثم كيفية تفاعل هذين الموضوعين. ولتغطية ذلك، ثمة حاجة لمناقشة ثلاث قضايا على الأقل، وهي: ما هو الإطار الذي سنتخذه، بما في ذلك الأطر القيادية؟ وكيف يمكننا تحديد محتوى التدريس والتدريب لدينا من أجل قيادة أفضل؟ وكيف يمكننا جعل ذلك عملاً مؤسسياً للتأكد من أن التغييرات والتحسينات لدينا تتراكم ولا رجعة فيها؟

إن الإطار نقطة انطلاق أساسية. من المهم أن نصرح بما لا نريد، فنحن لا نريد الاستمرار في تدريس وتدريب الإدارة العامة بالطريقة الحالية. ولو اتخذنا هذا الموقف، فإن ذلك يعني أننا مقتنعون بأن هذه الطريقة كافية وعامة، وتناسب الجميع، وتلائم الظروف المتغيرة، أو يعني افتراضنا بأن القطاع العام في المستقبل سيظهر بالشكل الحالي نفسه تقريباً. وهناك العديد من الحجج التي تدفع إلى الاعتقاد بأن كلا الوضعين غير قادر على حل المشكلة؛ إذ إن ذلك يعني الدوران في حلقة مفرغة من التعليم والتدريب.

أما الإطار الثاني الذي لا نريده فهو أن يتحكم القطاع العام في تشكيل التعليم والتدريب لدينا. إلا أن هذا الوضع يمكن أن يكون متنازعاً عليه أكثر من سابقه بقليل. فهل يمكننا قبول التدريس والتدريب المدفوعين بالمدخل الشرطي؟ إن الظروف – ولا سيما الظروف المتغيرة – تشكل وتحدد التعليم والتدريب لدينا. بالطبع، ينبغي أن يستجيب التعليم والتدريب لدينا مع الظروف المتغيرة، وأن تؤخذ هذه التغيرات بعين الاعتبار. يحدث هذا في العديد من البرامج، وهو ضروري كإطار ذهني. إنه لازم، ولكنه لا يكفي. ويتسم هذا الوضع بالسلبية، وبأنه مجرد رد فعل، ويجعل التعليم والتدريب مجرد أداة – وربما جزءاً ضعيفاً – في سلسلة الإدارة العامة بسبب حدوث تأخيرات زمنية في تعديل البرامج حسب الوقائع، كما أنه يركز أكثر من اللازم على الاستنساخ، حتى بالنسبة للحالات الجديدة. إن هذا الإطار أضعف من أن يعد التعليم والتدريب دافعين للابتكار. وهو عبارة عن حلقة واحدة معدلة، أو ربما حلقة مزدوجة من التعلم. وهو في العديد من الحالات لا يحتوي على الكثير، ويأتي بعد فوات الأوان عندما تكون هناك حاجة لإصلاحات كبرى وقيادة جديدة.

وعليه، نحن بحاجة إلى إعادة اختراع وتوقع وابتكار التعليم والتدريب لدينا وفقاً لإطار ذهني حيث يشكل تدريس الإدارة العامة القطاع العام المستقبلي لدينا. وهذا يفترض أن لدى التدريس والتدريب القدرة على تغيير الواقع بصورة طوعية. كما يفترض أن الأفكار الابتكارية تحدد ممارسات المستقبل، وأنها تصبح مستدامة عن طريق ممارستها في المنظمات؛ ما يؤدي إلى تجديد ذاكرتها. إن هذا الإطار الذهني ليس بطوعي ومثالي فقط، (وربما حتى هيغلي[1])، بل ينطوي أيضاً على صنع وقائع جديدة، وليس مجرد استنساخها. وهكذا يصبح تدريس وتدريب الإدارة العامة في الجامعات - وأكثر من ذلك حتى في المدارس الوطنية - حلقة مزدوجة ذكية ذات علاقة بما فوق التعلم. ويتضاعف ذكاء هذه الطريقة لأنها تتعلق بإجراء التعديلات حسب المعايير المستقبلية والمتوقعة، وليس فقط حسب المعايير الجديدة. كما أن التعلم يصبح ما فوقياً (أو ديوترونياً [2]) لأنه يتضمن، ويقبل، ويشجع المفاهيم الأساسية مثل المخاطرة، والغموض، والانفتاح، والتغيير، والمرونة، وغير ذلك. وهذا لا يقتصر فقط على توقع سيناريوهات وخيارات مختلفة. بل هو عن قطاع عام متغير وقادر على التعامل مع حالات غير متوقعة.

إن المفاهيم الأساسية في الإطار الذهني هي سمات ومسائل نظامية مثل المسؤولية والمساءلة، والأداء، وحالة النظام والإجراءات القانونية الواجبة، والإنصاف، والشفافية، والضوابط والتوازنات، والملكية، والشراكات، الخ.

ثم يصبح السؤال ذا صلة بكيفية تطوير هذا الإطار. وربما تكون هنالك ثلاثة دوافع لتغذية هذا الإطار الذهني من أجل توضيحه. فينبغي أن يكون التدريس والتدريب للمستقبل مدفوعين بالبحوث، أي مدفوعين بمشكلات وسياق المستقبل. وهذا يعني أن إجابة عامة لا تكفي، حتى لو أخذت العناصر والمكونات العامة بعين الاعتبار لتطوير القيادة.

لا يحصل كل هذا تلقائياً وعفوياً؛ فهناك حاجة لتنظيمه من خلال بناء وتجديد المؤسسات. في الواقع، الإدارة العامة جزء من كليات أو مدارس محددة عرضة للاعتماد بشكل متزايد. ومن الأهمية بمكان أن يمتلك مجتمع الإدارة العامة - وطنياً ودولياً - التثبيت الهيكلي وأنظمة الاعتماد ومراقبة الجودة ذات الصلة. ولهذا السبب، يجب أن يتم اتخاذ أربعة تدابير على الأقل.

(١) نسبة إلى الفيلسوف هيغل الذي يقول إن الواقع برمته يمكن أن يعبر عنه في فئات منطقية. المترجم

(٢) نسبة إلى الديوترون، وهو نواة لأحد نظائر الهيدروجين؛ والمقصود بذلك الدقة. المترجم

أولاً، ينبغي أن تدرج المجتمعات الوطنية والدولية للإدارة العامة التدريس وتدريب القيادات في برامج الفكر النقدي من خلال مجموعات الدراسة أو المنتديات. ويؤدي هذا إلى نقاش مركز تقوده البحوث والمشكلات والسياق. ومن المهم أن تتشارك المجتمعات الوطنية والدولية للإدارة العامة في هذه المعلومات والدروس المستفادة.

ثانياً، نحن بحاجة إلى ربط الأقاليم المختلفة لتوضيح أوجه الشبه والاختلاف. وهذا لا يشمل مجرد تسوية في بعض الحالات، ولكن أيضاً إمكانية التعرف على هوية وتنوع تدريس وتدريب الإدارة العامة والقيادة. كما أنه يساعد على تنظيم أنظمة ضبط الجودة.

ثالثاً، هناك حاجة لتحديد نظام الحوكمة ومبادئ التعليم والتدريب والاعتماد. فهناك فارق كبير بين الاعتماد الذي يحركه السوق والاعتماد الذي تحركه شبكة من العلاقات ومراجعة النظراء (التحكيم). على أي حال، ثمة ضرورة لتنظيم دورات التعلم وإستراتيجيات التحسين.

وهناك أيضاً حاجة إلى الشفافية، وتعريفات للمسؤولية والمساءلة، وضوابط وتوازنات كافية في نظام التعليم والتدريب بأسره لدينا، بما في ذلك اعتماده.

رابعاً، من الضروري تنظيم ذاكرة منظمات التدريس والتدريب لدينا. وهذا يتطلب أيضاً منظمة قوية تضمن كفاءة وفعالية التدريس والتدريب، وما يقتضيه ذلك من تنامي الطلب عليهما بالإضافة إلى ضمان استدامة وفعالية هذه الخدمات لضمان التوازن بين مستوى الخدمة وحجم الطلب على تعليم وتدريب الإدارة العامة.

وهذا يحتاج إلى قيادة عادلة ومستدامة ووظيفية في نهاية المطاف.

الباب الأول

تدريب القيادات

الفصل الثاني
القيادة في القطاع العام
الخلفية النظرية والطروحات المعاصرة

جيوفاني فالوتي
Giovanni Valotti

١- مقدمة:

لقد ازدهرت البحوث المتعلقة بالقيادة خلال القرن الماضي. ويعود الفضل في ذلك لظهور العديد من النظريات والتوجهات والنتائج. ولكن للأسف، لا يمكن قول الشيء نفســه عن القيادة في القطاع العام، وليس الســبب عدم النضج النسبي لمجال الإدارة العامة مقارنة بإدارة الأعمال وغيرها من العلوم الاجتماعية فحســب، بل يعود السبب أيضاً للاعتقاد الســائد بأن الإدارة القيادية غير موجودة بشــكل يعتد به في القطاع الحكومــي، وأن قوى عديدة بعيدة عن ســيطرة القادة الإداريــين (Terry, 1995). إن الهدف من هذه المقدمة هو اعتبارها نقطة أساسية لدارسي أهمية القيادة في القطاع العام؛ حيث تعرض أساســيات النقاش حــول قيادة القطاع العام، وتعريفات ملامحها، وحدودها، والاستفســارات الرئيســية التي يطرحها الباحثون والممارســون في مجال الإدارة العامة والتي من الممكن التركيز عليها في المستقبل.

٢- نظرية القيادة عبر العصور: ما قبل وما بعد المدخل التحويلي:

مما لا شك فيه أن القيادة من أكثر المواضيع دراسة في العلوم الاجتماعية، ففي الواقع بدأت دراسة القيادة في مطلع القرن التاسع عشر مع نظرية الرجل العظيم التي مفادها: أن الرجال المتميزين ذوي الصفات الفريدة قدر لهم أن يحكموا ويأمروا. وبحســب هذه النظرية، فإن بضعة أشخاص هم من سوف يغيرون التاريخ ويقودون البشر في اتجاهات معينة ســواء شاءوا أم أبوا. (Borgatta et al., Wallace, 1864, 1954). وبسبب الذوق الرومانســي الباهر، انتشــر نهج الرجل العظيم بــين كل الباحثين الدارســين للصفات الخاصــة التي يجب أن يظهرها أو يطورها القيادي. في الحقيقة، ســاق التركيز الوليد على الإيجابية في النصف الأول من القرن العشرين إلى بحوث علمية تروج لتلك الصفات الخاصة كالذكاء، والثقة بالنفس، والتصميم، والنزاهة، والمرونة، والشخصية الاجتماعية، ونضج المشــاعر، والتي تكون ســبباً في نجاح القيــادي (Van Slyke, 2006). بعد ذلك التقليــد، عمل العديد من الباحثين في هذا المجال مســتنتجين لائحة طويلة من صفات

القائد المثالي والتي للأسف لم تنبئ دائماً عن نجاح للقائد (Mann, 1956; Kirkpatrick and Locke, 1991). وكما قال فيدلر (Fiedler, 1996): «لم تتنبأ التصرفات والمواقف بالأداء القيادي الفعال».

بعد الحرب العالمية الثانية، بدأ رالف ستوجدل بالتساؤل حول مصداقية تلك النظريات (Stogdill, 1948, 1974). وشيئاً فشيئاً، بدأ الباحثون في مجال القيادة بالتحول من دراسة الصفات الفردية والشخصية إلى استطلاع السلوك (Van Wart, 2005). وكما ذكر فان سلايك (Van Slyke, 2006) ما بدأ يأخذ أهمية في ذلك الوقت كان التناسب بين الأسلوب السلوكي للقائد وسياق المنظمة حيث تمارس القيادة، أي الأسلوب الشرطي. ونتيجة لذلك، فقد وصف الباحثون في هذا المجال "السياق" حسب نوع العلاقة بين القائد وتابعيه أو هيكل المهمات أو سلطة الموقف من حيث توجه القادة لتحقيق المهمات (Blake and Mouton. 1964; Fiedler, 1967; Hersey and Blanchard, 1969; HOUSE, 1971). إن العيب المتوقع للمدخل الشرطي يكمن في استطاعة المديرين التنفيذيين أن يصبحوا ناجحين في تبني عدة أساليب قيادية حسب مواقف معينة (Northouse, 1997). وقد أبرزت أدبيات القيادة حقيقة أهمية سلوكين أساسيين لفعالية القائد: «المساندة» الذي يشمل سلوكيات لها علاقة «بتطوير، وإشراك المرؤوسين وشعورهم الجيد»، و«التوجيه» الذي يشمل سلوكيات لها علاقة «بتعريف الأدوار، وآلية الرقابة، والتركيز على المهمات، وتنسيق العمل داخل وخارج الوحدة» (Van Wart, 2005). وهنا أيضاً حاولت نظريات المداخل الشرطية شرح الكثير بالقليل من المتغيرات (وكمثال، فقد فشلت في تفسير فعالية بعض الأساليب القيادية في مواقف معينة أكثر من غيرها) (Kotter, 1999).

في السبعينيات نشأ ما يدعى بالنظريات التكاملية الثنائية على بقايا المدخل الشرطي (Kets de Vries and Miller, 1986; Graen and Cashman, 1975, Graen, 1976). على سبيل المثال، اقترحت نظرية تبادل القائد/الأعضاء بأن يكون في كل منظمة جماعات داخلية وجماعات خارجية تتشارك في عمليات صنع القرار بدرجات متفاوتة حسب العلاقة بين القائد والتابعين له. وتستطيع المنظمات الأداء بشكل أفضل على أساس تلك العلاقة ومخرجات قرارات المجموعات الداخلية والمجموعات الخارجية. إن نقطة الضعف الأساسية لتلك النظرية والنظريات التكاملية الثنائية بشكل عام هي الفشل في تفسير تأثير كيفية التبادلات عالية الجودة بين القائد والمرؤوسين على أداء المنظمة. كما فشلت النظريات التكاملية الثنائية في الأخذ بعين الاعتبار اختلاف نوعية

أصحاب المصلحة المعنيين - بشكل مباشر أو غير مباشر - بصنع القرار. ونتيجة لذلك «فقد ركزت النظريات التكاملية الثنائية على القادة والتابعين بشكل ضيق، وفشلت في احتواء مختلف لاعبي الأدوار داخل بيئة المنظمة وخارجها والذين يحتاج القائد للتأثير فيهم» (Van Slyke, 2006, p. 364).

وفي عصرنا ما زالت المواءمة بين القائد والتابعين صلب نظرية القيادة الأكثر تداولاً والتي تعود إلى بيرنز (Burns, 1978). في الحقيقة، فإن ما يسمى بالإطار التحويلي يفرق بين نوعين من عمليات القيادة.

كما هو معترف به على نطاق واسع تقضي نظرية القيادة التبادلية بأن المواءمة بين القائد والتابعين تظهر من خلال الاستخدام الإستراتيجي للحوافز المالية، والمكافآت المشروطة، والعقوبات، والعمل التصحيحي من قبل القادة والذي يهدف إلى إعادة مواءمة اهتمامات وأولويات التابعين على اختلافها. ومن ناحية أخرى، ترتبط القيادة التحويلية غالباً بالقادة الذين يضعون رؤية وأهدافاً للمنظمة، والذين دائماً ما يذكرون الآخرين بهذه الرؤية، والذين يحفزون التابعين، والذين يجعلون معنى لنقاط قوة المنظمة ونقاط ضعفها والفرص والأخطار الخارجية التي على المنظمة أن تواجهها. وفي هذه الحالة، يستطيع القادة التحويليون تحفيز التابعين باستخدام حوافز غير مالية كالتمسك بالأخلاق والفضائل، والإقناع والإلهام، وبالاستفادة من ثقافة المنظمة لمواءمة اهتمامات وأولويات التابعين مع رؤية وأهداف القادة.

لقد حاول العديد من العلماء في العقود الأخيرة وضع نظرية متكاملة عن القيادة (Bass, 1985; Hunt, 1996; Yukl, 1999) «تحتوي على عدة أنواع من القيادة وسياقات مختلفة إلى حد كبير،» وتركز على تعقيد القيادة بجميع مكوناتها (Van Wart, 2005)؛ وفي الحقيقة، للمدخل المتكامل تأثير إيجابي في تدريب وتطوير القادة (Van Wart, 2005)، حتى ولو «لم ينتج التكامل عن فهرسة نتائج النظريات المتعارضة» (Robinson and Dobeck, 2004, p. 24). حالياً مازالت العديد من القضايا تظهر (مثل العلاقة بين القيادة والتغيير التنظيمي (Burns, 1978; Bass, 1985; Bennis and Nanus, 1985) أو العلاقة بين القيادة والجاذبية (House, 1977; Conger, 1998; Javidan and Walden, 2003).

أما بالنسبة لمجال الإدارة العامة، فهناك العديد من القيود والقضايا التي ظهرت؛ وفوق كل هذا، تشكل القضية الأكثر جدلاً عدم وجود تعريف متفق عليه للقيادة (حيث أتت دراسات عديدة عن القيادة بتعريفات مختلفة) (Podger, 2004). في الحقيقة،

وكما لاحظ فان فارت (Van Wart, 2003)، حاولت بحوث القيادة لدى القطاع الخاص حـل معضلة تعدد التعريفات منذ عام ١٩٨٠ إلى نهاية القرن العشـرين، ولكن لم يواز ذلك أي مجهود بحثي عن القيادة في القطاع العام. ويعود ذلك لثلاثة أسباب رئيسية (Terry, 1995) هي:

- الاعتقاد السائد بأن الإدارة القيادية غير موجودة بشكل يعتد به؛
- وجود قوى غير خاضعة لسيطرة القادة الإداريين في القطاع العام؛
- قلـة عدد الباحثـين مقارنة بالكـم الهائل مـن المواضيع المتعلقـة بالمجال، حيث تفضل مجالات البحوث الأكثر جاذبية أو الأسـهل كالقيادة السياسـية أو العمليات البيروقراطية.

حتـى الآن، تعددت الأدبيات في هذا الحقل بعض الميـول المنهجية التي انبثقت في الماضي كالطبيعة الزمنية لدراسـات المنتديات، وقضايا القياس المتعلقة بالمفاهيم ذات المستويات المتعددة والبيانات المتداخلة هرمياً، ونقص المواصفات في المستوى التحليلي (Van Slyke, 2006)، والحاجة إلى تجنب الافتراضات التي تتعلق بالقادة والمرؤوسـين والسياق والعمليات (Hunter, 2007).

٣- القيادة في القطاع العام: تعريفات

لقد نتج عن تطور النظريات المتعددة في العقود المنصرمة تعريفات متنوعة للقيادة في العلوم الاجتماعية كما رأينا سابقاً. وكما يقول باس:

ركزت التعريفات السـابقة للقيـادة على أنها عملية جماعيـة متنامية فيما يتعلق بالشخصية والفعل. أما النوع الثاني فقد اعتبرها فن تحقيق الامتثال. أما التعريفات الأكثر حداثة فإنها تنظر للقيادة من حيث العلاقات المؤثرة، واختلاف القوى، والإقناع، والتأثير في تحقيق الأهداف، والتفريق بين الأدوار، والتعزيز، والمبادرة بالبناء، والسمات المحسوسة للسلوك التي تتماشى مع ما يعد قيادة. وربما تنطوي القيادة (في الحقيقة) على كل هذه الأشياء. (Bass H., 1990)

تعد هذه الطريقة منهكة بالتأكيد، وهي معروفة بشكل واسع بين الأكاديميين، ولكن ينقصها التطبيق العملي. في الحقيقة، لقد حاولت تعريفات أكثر حداثة التركيز على نـواح فرديـة للقيادة لإعطاء فكرة أوضح. يقول نورثهـاوس مثلاً إن القيادة يمكن أن تعرف على أنها: عملية يؤثر من خلالها شـخص على مجموعة من الأشخاص لتحقيق

أهداف مشـــتركة عن طريق تحريك وتحفيز القـــوى العاملة (Northouse, 2004)؛ في حين عرف روبينز وكولتر القيادة بأنها "عملية التأثير في الجماعة لتحقيق الأهداف" كما عرفا القائد بأنه "الشـــخص الذي يســـتطيع التأثير في الآخرين ويمتلك ســـلطة إدارية (Robbins & Coulter, 2005).

قـــد نتبنى هذا المنظور كحـــد أدنى عندما نعرف القيادة فـــي القطاع العام. وفي الحقيقة، تعد هذه الطريقة شبيهة بطريقة مونتي فان فارت (Monty Van Wart) أحد أوائـــل علمـــاء الإدارة العامة الذين بحثوا هذه القضية. ويـــرى فان فارت – في بحثه المنشـــور في مجلة (PAR) عام ٢٠٠٣ – القيادة كعملية تهدف إلى إحداث تغيير مفيد من خلال التركيز على:

- الأداء الفني (مثل إنجاز الأمور وتعزيز الكفاءة والفعالية)؛
- تطوير الأفراد (مثل تحفيز التابعين لتحقيق الأهداف)؛
- المواءمة التنظيمية (مثل مطابقة المنظمة مع الاحتياجات والفرص الخارجية).

بنـــاء على ذلك، تعد القيادة عملية معقدة في القطـــاع العام أيضاً (Trottier, Van Wart & Wang, 2008)؛ فهـــي تنطـــوي على أفعال تخص تقييـــم بيئة الفرد وما يعيق قيادتـــه، وتطوير الصفات والمهارات اللازمة والمتعددة (مثـــل النزاهة، والثقة بالنفس، ودافع التميز، ومهارة الاتصال، والتأثير في الأشـــخاص)، وصقل وتعديل أسلوب الفرد في مختلف المواقف، وتحقيق الأهداف المحددة مسبقاً، والتقييم الذاتي المتواصل لأداء الفرد وتطوره المتوقع. وبرغم أن كتاباً آخرين قد حاولوا أن يأتوا بتعريفاتهم الخاصة في الســـنوات الماضية وبطرق أكثر أصالة (انظر القســـم التالي لأورازي وتوريني)، إلا أن الباحثين اللاحقين في أدبيـــات الإدارة العامة غالباً ما اعتمدوا على هذا التعريف للقيادة.

٤- القيادة في القطاع العام: الحدود:

لقد حاول علماء الإدارة العامة مؤخراً تعريف حدود القيادة بشـــكل أفضل مقارنة بالمفاهيم الأخرى. وبشـــكل عام، من الطبيعي دعم شعار نانوس ودوبز اللذين يعتبران القيادة شـــيئاً مختلفاً عن الإدارة لأن «الإدارة تعبر عن إنجاز الأعمال بشـــكل صحيح، بينما القيادة هي القيام بالعمل الصحيح» (Nanus and Dobbs, 1999).

وبعبارة أخرى، تنتج الإدارة النظام والاتســـاق، بينما تنتج القيادة التغيير والحركة.

ويسمى المنظور الذي يركز على الإدارة بالنزعة الإدارية (managerialism)[1]، وقد عرفه والاس وبوكلينجتون على أنه «الاعتقاد بإدارة كل جوانب الحياة التنظيمية على أساس رشيد في الهياكل والإجراءات وأوضاع المحاسبة سعياً وراء الأهداف التي حددها صانعو السياسات وكبار المديرين». (Wallace & Pocklington, 2002, p. 68).

ووفقاً لهذا النهج، للقيادة العامة ثلاث وظائف رئيسية هي:

- التخطيط والميزانية: تأسيس البرامج، ووضع الجداول الزمنية، وتخصيص الموارد؛
- التنظيم والتوظيف: توفير الهيكلة، والتعيين، ووضع القواعد؛
- التحكم وحل المشكلات: إيجاد حوافز، وتوليد حلول إبداعية، واتخاذ إجراءات تصحيحية.

ومن ناحية أخرى، يسمى المدخل الذي يركز على القيادة بالنزعة القيادية (leaderism)، وقد عرفها أورايلي وريد (O'reilly and Reed, 2010, p. 962) على أنها "الاعتقاد بأن جوانب جوهرية عديدة من الحياة الاجتماعية من الممكن والمفترض أن ينسقها فرد أو أفراد يوجهون أو يضعون أو كليهما هدفاً للأنشطة الاجتماعية التي يقومون بها أو يقوم بها آخرون. وترتكز القيادة في القطاع العام «بعكس الإدارة العامة» على أبعاد أكثر رؤية وأكثر علاقة مثل:

- تأسيس الاتجاهات: خلق الرؤية، وتوضيح الصورة الكبرى، ووضع الإستراتيجيات؛
- المواءمة بين الأشخاص: التبليغ عن الأهداف، والسعي إلى الالتزام، وبناء الفرق؛
- التحفيز والإلهام: الإلهام، وتوفير الطاقة، والتمكين، وتلبية الاحتياجات.

وأخيراً، نؤكد مجدداً على أن القيادة في القطاع العام هي عملية تركز على سلوكيات متعددة غير مرتبطة بالمنصب أو بصفة معينة. وتعتمد القيادة على القوة الشخصية أكثر من سلطة المنصب، ويعد همها الأكبر التعايش مع التغيير، وإلهام وتحفيز التابعين لتحقيق رؤية المنظمة. وإذا كانت الإدارة تطوف حول التكيف مع التعقيد - وخاصة عن طريق وضع الأهداف والخطط، والتنظيم، والتوظيف، وحل المشكلات، ورصد النتائج،

---

(١) يشير هذا المصطلح إلى تطبيق الأساليب الإدارية للشركات في تسيير المنظمات الأخرى مثل أجهزة الخدمة المدنية أو السلطات المحلية. المترجم

فإن القيادة تنطوي على التكيف مع التغيير التنظيمي بوضع رؤية وإستراتيجية للتغيير، وإيصال الرؤية، وتحفيز الموظفين لتحقيقها.

٥- القيادة في القطاع العام: أسئلة:

في حين أن العناصر الموصوفة أعلاه تمثل الأساسيات أو أحجار البناء في النقاش حول القيادة في القطاع العام، فقد أدى الاهتمام بهذا الموضوع إلى برامج بحثية مفصلة، وخاصة:

- هل يختلف قادة القطاع العام عن غيرهم (مثل القادة السياسيين، ورجال الأعمال، والشخصيات الرائدة في المجتمع)؟
- أي أسلوب قيادي يستطيعون استخدامه للتأثير في الأداء بشكل إيجابي؟
- ما هي القدرات الرئيسية لقادة القطاع العام؟
- كيف يمكن أن تدرب المدارس والجامعات القادة الإداريين مستقبلاً؟
- لماذا يندر وجود أدبيات عن القيادة في القطاع العام؟

حالياً، نستطيع ملاحظة عدم إعطاء بحوث القيادة في القطاع العام حقها، وأن مساهمات مختلفة في هذا الحقل تشجع على تطوير دراسات جديدة. وكما ذكر في بداية هذه المقدمة المقتضبة، فقد كانت نظرية الرجل العظيم منتشرة في العلوم الاجتماعية في الماضي؛ وكانت فكرة أن القائد يولد ولا يصنع شائعة في عصر كان يتطلب عادة انتماء القائد للنخبة. ولم يكن يصعب تصديق ذلك.

في العصر الحديث، لم تعد العوامل ذات الصلة كالتعليم المميز والعلاقات النخبوية مهيمنة كما في الماضي، وربما لا يمكن تعليم القيادة، ولكن بالتأكيد يمكن تعلمها. حتماً، تؤكد مساهمات علمية كثيرة حقيقة أن القيادة في القطاع العام تصنع الفارق بين المؤسسات. وإذا كان هذا هو الحال، فعلينا تحويل المديرين العامين إلى قادة، والتركيز على البرامج التدريبية التي تبرز العلاقة بين القدرات الداخلية، والخبرة، والتدريب الرسمي كمحركات لتطوير القيادة.

وحيث يحتاج إطار الإدارة العامة الجديدة إلى تنفيذيين عامين لاستغلال مهارات القيادة من أجل البقاء في سياق المساءلة العليا، والآمال العريضة، والتغيير الدائم، فإن صعوبة كيفية «تطوير» القيادة مازالت موجودة، وكما يقول ليماي (Lemay, 2009)،

«فإن الجدال حول ما إذا كانت (القيادة) فطرية أم مكتسبة غير مناسب (....) حيث إنه (...) يتم تفضيل التطوير الفردي للقيادة (فطرياً) بالمنصب المتاح في المنظمة (اكتساباً).

وعلى هذا الأساس، تركز البرامج المحلية الحديثة لتطوير القيادات على رغبة قوية لدى الحكومات في تطوير مهارات وأداء القادة والمديرين في القطاع العام. إلا أن النجاح المحدود للتدريب حتى الآن ينشأ من عدم تقدير سياق العمليات والمنظمات والذي يعتبر أن باستطاعة المديرين تطبيق ونقل ما تعلموه. وينبغي أن تركز بحوث برامج تطوير القيادة على معطيات منظمات القطاع العام التي تسرع أو تبطئ هذا التطوير.

الفصل الثالث
القيادة في القطاع العام
الأسلوب هو القضية

ديفيد سي. أورازي وأليكس توريني
Davide C. Orazi and Alex Turrini

١ - مقدمة:

هذه الأيام تعد المواءمة بين القائد والتابعين نقطة تركيز نظرية القيادة الأكثر قبولاً وانتشاراً في الدراسات التنظيمية: النظرية التحويلية. وتفرق هذه النظرية بين نوعين مـــن القيادة. فالقيادة التعاقدية تظهر عند اســـتخدام الحوافز المالية (مثل: المكافآت، والعقوبـــات، والأفعال التصحيحية للقادة على مجموعة مـــن التابعين) لتحقيق تقارب المصالح والأولويات (Bass, 1990; Rainey, 2003). من ناحية أخرى، توصف القيادة التحويليـــة ببســـاطة على أنها عملية تغيير تنظيمي: حيث يضـــع القائد رؤية وأهدافاً للمنظمة (مثل مجموعة أو وحدة تنظيمية، إلخ) ثم ينشـــر تلك الرؤية، ويحفز المنظمة على اتباعها (Kotter, 1999). ويحفز القادة التحويليون تابعيهم باستخدام حوافز غير مادية مثل التمسك بالفضائل والأخلاق والإقناع والإلهام والاستفادة من ثقافة المنظمة (Burns, 1978; Howell and Avolio, 1992).

لاحقاً، حاول العديد من العلماء مزج القيادة التعاقدية والقيادة التحويلية في إطار تكاملي يقترح تبني عدة أســـاليب قيادية حسب مختلف الســـياقات (Bass, 1985; Hunt, 1996; Yukl, 1999). وفي الوقت نفسه، ظهرت مداخل أخرى كثيرة: فقد تطورت مجموعة ثانية مـــن نظريات القيادة والتغيير التنظيمـــي (Burns, 1978; Bass, 1985; Nanus, 1992)، ونظرية الرجل العظيم (House, 1977; Conger, 1998; Javidan and Waldman, 2003)، وقيادة ريادة الأعمال (Peters & Austin, 1985; Hammer & Champy, 1995).

لقد أسهمت كل هذه «المدارس» أو «المداخل» في تنشيط النقاش حول القيادة، ولكن هذا ولّـــد أيضاً درجة عالية من الحيرة. فوفقاً لجـــوردون ويوكل (Gordon and Yukl, 2004)، فشلت بحوث كثيرة في القيادة إلى الآن في شرح العمليات التي تنطوي عليها العلاقات بين أســـاليب القيادة والعوامل الموقفيـــة وأداء المنظمة، إضافة إلى ذلك، أظهر النقاش الحيوي حول القيادة قضايا منهجية جدية متعلقة بالتالي:

(١) افتراضات خاطئة من قبل الباحثين (أدت إلى نتائج غير مناسبة (Hunter et al., 2007).

(٢) عدم السيطرة على مؤثرات التحيز المتوقعة (de Hoogh, den Hartog, and Koopman, 2004; Elenkov and Manev, 2005).

(٣) التصميم الضعيف للبحوث (Hunt, 1999; Yukl, 1999).

(٤) اختلاف افتراضات القياس (Van Slyke and Alexander, 2006).

وبالرغم من هذه العيوب، فقد أثر النقاش حول القيادة مؤخراً في علماء الإدارة الحكومية والإدارة العامة (Van Wart, 2003; Trottier, van Wart and Wang, 2008). ولا شك أن سبب تصاعد الاهتمام بالموضوع يتعلق بتغير أعمال الإدارة العامة. في الحقيقة، لقد مكن تنفيذ إصلاحات الإدارة العامة في الولايات المتحدة وأوروبا كبار البيروقراطيين من افتراض وجود عقلية «الإدارة عن طريق الأهداف» لممارسة مزيد من الحرية في اتخاذ القرار، ومساحة أوسع من المسؤولية والاستقلالية في قيادة المجموعات وتحقيق الأهداف (Osborne and Gaebler, 1992; Pollitt and Bouckaert, 2000). وهكذا، سرَّع تمكين التنفيذيين في القطاع العام ظهور أنواع جديدة من القادة الذين يسعون إلى زيادة كفاءة وفعالية منظمات القطاع العام، واختراق الصعوبات والحواجز التي يضعها القادة السياسيون المنتخبون، والعمليات الإدارية، واللوائح، ومطالبات المجتمع (Cristofoli et al., 2011).

يهدف هذا الفصل إلى رسم خطوط القيادة في القطاع العام باعتباره مجالاً مميزاً يركز عليه علماء الإدارة العامة والإدارة الحكومية حالياً. وبالأخص، ندرس ما إذا كانت القيادة في القطاع العام مختلفة عن القيادة التي تظهر في الشركات، كما نحاول التعرف على أكثر أساليب القيادة تكراراً في القطاع العام، وما إذا كانت القيادة تعني شيئاً (أي إذا كانت تساعد على تحسين أداء الإدارة العامة). وينتهي الفصل بتوصيات تتعلق بالاتجاهات المستقبلية لبحوث القيادة في القطاع العام.

عند وصفنا لأفضل بحوث القيادة في دراسات المنظمات، فإننا نصنف الدراسات الرئيسية للإدارة في القطاع العام لنتمكن من تقييم ما إذا كانت القيادة الإدارية في القطاع العام متميزة ومستحقة للتوسع في البحوث.

٢- هل تختلف القيادة في القطاع العام عن القيادة في القطاع الخاص؟

إن أول خطوة في تقييم أصالة القيادة في القطاع العام تكمن في مقارنتها بأشكال أخرى من القيادة كتلك التي تتشكل في عالم التجارة. وما يزال النقاش دائراً حول درجة تشابه أو اختلاف المنظمات الحكومية والخاصة، وحول كيفية تأثير هذه الفروق في أساليب القيادة وعملياتها (Rainey and Bozeman, 2000).

تعد قيادة منظمات القطاع العام أكثر تعقيداً من قيادة منظمات القطاع الخاص (Andersen, 2010; Heifetz, 1994). فمثلا، في عام ١٩٨٧ لاحظ بالدوين اختلافات كبيرة بين منظمات القطاعين العام والخاص على النحو التالي: (١) الأهداف في القطاع العام أكثر غموضاً من أهداف الشركات، حيث إنه لا يمكن تجميع الأداء الجيد للقطاع العام في معيار اقتصادي واحد. (٢) التسرب الوظيفي للقادة في منظمات القطاع العام أكبر من التسرب الوظيفي في منظمات القطاع الخاص، ويعود ذلك غالباً للتغييرات الحكومية (Baldwin, 1987).

وهناك اختلاف آخر ملحوظ بين منظمات القطاعين العام والخاص؛ وهو ذو علاقة بالطابع الرسمي واتباع اللوائح والتعليمات في القطاع العام. وعلى الأخص، يقول ريني، وبانـدي، وبوزمان (Rainey, Pandey, and Bozeman, 1995) بأن منظمات القطاع العام أكثر بيروقراطية في تنفيذ سياسات شؤون الموظفين، وإدارة الموارد البشرية، والمشتريات العامة (وربما يكون هذا السبب الذي دعا ريني وبوزمان (Rainey, and Bozeman, 2000) إلى استنتاج أن المديرين في القطاع الخاص يفضلون عدداً أكبر من القواعد من المديرين في الأجهزة الحكومية). وقد نوه هوييبيرج وتشوي (Hooijberg and Choi, 2000) إلى اختلافات أخرى بين منظمات القطاعين العام والخاص، مع التأكيد على أن القادة في القطاع العام يتعاملون مع قيود أقوى كالتشدد في تطبيق أنظمة المكافآت وتصميم العمل بشكل ثابت ودقيق وعمليات حازمة لإعداد التقارير ومستوى عالٍ من المساءلة وقواعد وإجراءات أكثر وارتباط ضعيف بالقادة السياسيين وغياب حوافز السوق، وفي حين وجد هؤلاء الباحثون درجات أعلى من الرسمية أو فرض القواعد في الأجهزة الحكومية، (انظر أيضاً ;Chubb and Moe, 1990 Bozeman and Bretschneider, 1994)، لم يجد غيرهم اختلافات جذرية بين القطاعين العام والخاص (Buchanan, 1975; Bozeman and Loveless, 1987). في الحقيقة، على الأرجح أن القيادة في القطاع العام تتأثر بالرسميات واللوائح حسب القطاعات التي تعمل فيها المنظمة أو وفقاً لنوع النشاط الذي تضعه الإدارة

العامة (Rainey, and Bozeman, 2000)؛ وفي بعض المجالات كالبدء بمشروع جديد، تتشابه مستويات الروتين بين القطاعين. من ناحية أخرى، فإن أي نشاط ذي علاقة بإدارة شؤون الموظفين (كالتوظيف أو مكافأة المرؤوسين) ينطوي على تأخير أكبر بكثير في الأجهزة العامة. وكما ذكر سابقاً، أوردت بحوث واستقصاءات كثيرة لموظفين فيدراليين في الولايات المتحدة أن منظمات القطاع العام تعاني تأخيراً أطول في أخذ الموافقات لشراء ما تحتاج إليه (Lan and Rainey, 1992; Rainey et al., 1995). وهكذا نستنتج أن منظمات القطاع العام تختلف بشدة عن منظمات القطاع الخاص في الطابع الرسمي والعمليات الروتينية التي تخضع للقواعد القضائية وسلطة الأجهزة الإشرافية الأخرى.

بالإضافة إلى ذلك، ألقى ريني وبوزمان (Rainey, and Bozeman, 2000) الضوء على فروق أخرى ذات علاقة بممارسة القيادة. فقد استعرضا معظم البحوث التي أجريت بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠ لاختبار بعض التأكيدات البديهية عن الفروق بين القطاعين العام والخاص في البحوث التنظيمية والإدارية. وفوق كل شيء، يؤكد هذان الباحثان على مخاوف بشأن أنظمة قياس الأداء. في الحقيقة، كانت الفروق بارزة: فلدى الشركات الخاصة العديد من المقاييس وأدوات القياس - كهوامش الربح وأسعار الأسهم ومؤشرات مختلفة للقطاع والسوق - التي تستطيع توجيه ومساعدة القائد على تقييم قراراته وأداء المنظمة. وليس هذا هو حال القطاع العام: إذ لدى القادة مقاييس أكثر غموضاً للأداء، ويعود ذلك في المقام الأول إلى سعيهم لتحقيق عدة أهداف متزامنة، والعديد منها غير اقتصادي. وتؤدي هذه الفروق إلى تعقيد أكبر في بلوغ الأهداف للقادة الإداريين في القطاع العام مقارنة بقادة القطاع الخاص (Rainey and Bozeman, (2000. ومرة أخرى، سلط موريس وجونز (Morris and Jones, 1999) الضوء على خصائص إضافية فريدة لمنظمات القطاع العام من الممكن أن تؤثر في القيادة وتقييم الأداء. وكما ذكر الباحثان، أن منظمات القطاع العام تختلف (بشكل رئيسي) بسبب: (١) تمويلها من قبل الضرائب وتعرضها للسوق والعملاء بشكل أقل (أيا كانوا). (٢) كونها خاضعة للتدقيق العام. (٣) معاناتها الدائمة من المفاضلة بين المخاطر/المكافأة التي تفضل بشدة مقاومة التغيير، فإن القادة في منظمات القطاع العام ربما يجدون صعوبة في تحديد الفرص والسعي إليها، وبالتالي تفعيل الابتكار والمخاطرة وروح المبادرة داخل منظماتهم.

أخيــراً، وبالرغم مــن أن المديرين في القطاع الخاص يســاءلون من قبل أصحاب المصلحة المهمين، إلا أن ذلك غالبا لا يتعدى - بشكل كبير ومؤثر - المساهمين ومجالس الإدارة والشــركاء ذوي العلاقــة والعملاء والمحللين الماليين والهيئــات التنظيمية. في المقابل، يشــمل أصحاب المصلحة فــي القطاع العام المواطنــين والمجموعات المهتمة، والمســؤولين المنتخبين والمحاكم وعملاء الخدمة المباشــرة، ووسائل الإعلام عبر جميع مســتويات الحكومة والمنظمات وحتى الحدود السياسية. وقد أسفرت هذه الالتزامات عن لوائح تتعلق بزيادة الشــفافية والمساءلة، وحاجة دائمة للتجدد التقني الذي يهدف إلــى التقليل من عدم تماثل المعلومــات في الإدارة العامة والمجتمع. وهنا، برهن كونثيا وسوار (Kunthia and Suar, 2004) على أن القادة في القطاع العام مدفوعون ليكونوا أكثر «أخلاقية» ولا سيما عند تعاملهم مع الشركات.

٣- أساليب القيادة في القطاع العام:

حتى الآن، رســمنا خطــاً واضحاً بين القيادة في القطاع العــام والقيادة في قطاع الأعمال. في القســم التالي، سوف نصف الأســاليب والسلوكيات المختلفة للقيادة في القطــاع العام. لقد أكد لاولــر (Lawler, 2008, p. 27) أن «النظــرة للقادة تتغير من أصحاب رؤية إلى أبطال إلى محدثي التحويل إلى مهتمين بالعمليات إلى أشخاص ذوي جاذبية إلى ملهمين إلى مرنين إلى حساسين إلى مجددين، لكن الصفة الدائمة للقيادة هي التفرد» مما يسمح لنا بتقديم تعددية أساليب القيادة المطبقة في القطاع العام.

ربما تعــد القيادة التحويلية الأســلوب الأكثر بحثاً في الأدبيــات الحديثة للإدارة العامــة، بإجماع عام على عدد من الســلوكيات المعتادة للقــادة التحويليين في القطاع العام، وهي: (١) صياغة رؤية مســتقبلية. (٢) بناء المصداقية والالتزام بتلك الرؤية. (٣) خلق تحديات شعورية وتشجيع للتابعين. ووفقاً لبارلبرج ولافينيا (Paarlberg and Lavigna, 2010)، فإن القادة التحويليين في القطاع العام مسئولون أيضاً عن المواءمة بــين قيم الموظفين وفكر المنظمة، وإيصال الفكــر الملهم، وخلق تقارب بين القيم داخل المنظمة، ووضع أهداف واضحة ومهمة للخدمات العامة، وتوضيح حدود العمل، وتأكيد الأهميــة الاجتماعية للعمل، وإيجاد هياكل عملية لتمكين مشــاركة الموظفين، ونمذجة السلوكيات المؤيدة للمجتمع. قبل عام ٢٠٠٠م كانت هذه المجموعة من الصفات مقترنة بالقياديــين ذوي الجاذبية فــي التيار العام لبحوث القيادة. فالقــادة الجذابون يبلغون الآخريــن بأنهم يريــدون للمنظمة تحقيق هدف مثالي أو رؤيــة مثالية في فترة زمنية معينة (House, 1977; Yukl, 2002).

لقد انتقد العلماء الحاليون القيادة التحويلية المطبقة في القطاع العام. على سبيل المثال، انتقد هايفتز القيادة الكارزماتية لأنها ترسـخ سـلوك التكبر والشعور بالعظمة الذي يجعل القادة في القطاع العام «يهربون من الواقع القاسي (...) فأسطورة القيادة هي أسطورة المقاتل الأوحد: الشخص المنفرد الذي تمكنه بطولته وتألقه من الصدارة» (Heifetz, 1994, p. 145). وأقـر كتاب آخرون بأنه من المتوقع أن تكون فعالية القادة التحويليـين أقل في منظمات القطاع العام من منظمات القطاع الخاص لأنه يعتقد أن منظماتهم تعتمـد أكثر على آليات بيروقراطية للتحكـم (Bass and Riggio, 2006; Lowe, Galen Kroeck, and Sivasubramaniam, 1996). كمـا اسـتخدم علمـاء آخـرون مصطلـح "القيادة التبادلية" لحصـر قيادة القطاع العام علـى أنها ردة فعل علـى النهج التحويلي أو القيادة الكارزماتية في القطاع العام. وقد احتوت هذه القيادة «الفنية» على سلوكيات مختلفة كالإدارة بالاستثناء (مثل مراقبة أداء التابعين، والتدخل عنـد عدم الوفـاء بالمعايير، واتخاذ الإجراءات التصحيحيـة عند حدوث انحرافات)، والمكافآت المشروطة (مثل توضيح ما يجب عمله، وتبادل المكافآت المعنوية والعينية مقابل الخدمات المقدمة)، والاعتبار الشـخصي (مثل تشخيص وتحقيق حاجات كل تابع). إذن، تعرف القيـادة التبادلية على أنها عملية التبادل القائمة على تلبية الالتزامات، وهي عادة ما تتمثل في وضع الأهداف ومراقبة المخرجات والتحكم فيها (Trottier, Van Wart and Wang, 2008). وأخيـراً، انتقد أيضاً كاري ولوكيت (Currie and Locket, 2007) «نقل» منطـق القيادة التحويلة وسـماتها من القطاع الخاص إلى القطـاع العام. وبالإضافة إلى تبيين الفـروق المعروفة بين القطاعين العام والخاص، يرى الكتاب ضعف الأخلاقيات في تطبيق القيادة التحويلية في الشركات على القطاع العام.

مهما كان المدخل، فهناك إجماع عام على أن قادة القطاع العام يميلون إلى التغيير أكثر مما كان متوقعاً، فالقادة المبتكرون في القطاع العام ينهمكون بنشـاط في إدارة النظم، ويشـجعون الموظفين على طرح وتنفيذ أفكار وممارسات جديدة بدون خوف (Moynihan and Ingraham, 2004). كما أنهم مدفوعون بالعمل، ولديهم التزامات قويـة بتغيير الروتين والممارسـات المتأصلة. ويعد التواصـل الدائم مع الموظفين في غايـة الأهمية لهم للتقليل من الاضطراب؛ إذ إن الابتـكار يميل إلى مواجهة عوائد مسـتقبلية تشـوبها الشـكوك. إن القادة المبتكرين في القطاع العام هم أيضاً «رواد أعمال» على استعداد للمخاطرة والمثابرة في مواجهة العقبات التي تواجه ابتكاراتهم (Sanger and Levin, 1992).

في الحقيقة، كانت قيادة ريادة الأعمال محور اهتمام دراسات الإدارة العامة. فعلى سبيل المثال، وضمن جهود استكشاف إمكانية تفعيل هذا الأسلوب في القطاع العام بإنجلترا، يصف كاري وآخرون (Currie et al., 2009) القادة بأنهم: قادرين على تحديد واستغلال الفرص عند إظهارهم للتجديد، والمخاطرة، والاستباقية. وعليه، فإن القائد في القطاع العام - وفقاً لهذا الأسلوب - هو عميل «سياسي» يستطيع فهم وتقييم وتوقع المشهد السياسي الذي يشكل بيئة الإدارة العامة، وهو عميل «لأصحاب المصلحة» يستطيع المواءمة بين مصالح طائفة من أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين والعديد من العمليات التنظيمية التي يجب الالتزام بها للحصول على موافقة واسعة على تنمية ريادة الأعمال، وهو كذلك عميل «لريادة الأعمال» يستطيع تحديد واستغلال الفرص بمفرده أو بمساعدة وتشجيع وتقوية زملائه والتأثير فيهم لتحويل الأفكار المبتكرة إلى مكاسب للمنظمة من خلال مساعي ريادة الأعمال (Currie and Lockett, 2007). إلا أن هذا الأسلوب طالما اعتبر «رفاهية» في الحكومة، حيث تشجع ضغوط المساءلة المسؤولين الحكوميين على الحذر ومقاومة التغيير (Romzek and Ingraham, 2000). وتم لفت الانتباه أيضاً إلى مخاوف المخاطر المتعلقة باحتمال وجود قائد في القطاع العام يتبنى أسلوب ريادة الأعمال، لكنه عديم الأخلاق ويسيء استخدام الأموال العامة، ويتحكم ويستبد بالآخرين وينفذ تغييرات جذرية لا تبالي بالتقاليد (Bellone and Goerl, 1992; DeLeon and Denhardt, 2000). باختصار، كثيراً ما نظر إلى قيادة ريادة الأعمال على أنه غريم للسلوك الأخلاقي؛ إذ يدعى قادة القطاع العام إلى القبول بمستويات أعلى من المساءلة في بيئات أكثر انفتاحاً.

لقد ولدت هذه المخاوف من كون قادة القطاع العام ممارسين لأسلوب ريادة الأعمال أكثر من أنه نوع آخر من أساليب القيادة، وهو ما يسمى بالقيادة الأخلاقية (Kakabadse et al., 2003). ولهذا الأسلوب أربع مزايا: جودة الحوار (الذي يتطلب انفتاحاً، وصبراً، وقدرة على الإصغاء والاستيعاب ومقاومة التسرع في الحكم)، والرؤية التي تفهم على أنها قوة الهدف التي تتجاوز الطموح الفردي، والقناعة بالتخلص من الشكوك المستقبلية)، والانضباط (الذي يعرف بقدرة القادة على التصرف دائماً حسب رؤيتهم المتفق عليها، وإيصال الرسائل المهمة بطريقة منضبطة حتى يمكن للمبادرات أن تتدرج بفعالية في المنظمة)، والمسؤولية العليا (التي تصور على أنها السلوك المتفق عليه بين أعضاء فريق من كبار المديرين، بحيث يتم دعم المبادرات المتفق عليها والتي سبقت

مناقشتها بطريقة متماسكة ومنضبطة (Kakabadse et al., 2003). وغالباً ما يروج للقيادة الأخلاقية بصفتها أحد أفضل أساليب القيادة التي يمكن للقائد تبنيها؛ لأنها: (١) تحد من تصرفات التلاعب التي يمارسها المرؤوسون، وإمكانية مخاطر غشهم في الأداء، وسوء استخدام المال. (٢) تزيد المشاركة في العمل والالتزام العاطفي بصورة كبيرة، بالإضافة إلى رفع الأداء الوظيفي للمرؤوسين. (٣) تستطيع تغيير وتحريك أذهان المرؤوسين بالدعوة إلى السلوك الإيجابي في العمل وتعزيز الأداء. (٤) تستطيع مواجهة مشكلات الأداء الضعيف والعزلة والتراخي التي يمكن أن تظهر بسبب القيم الثقافية السائدة وضغوط الجماعة. (٥) ربما تفرض تبني ممارسات احترافية في الإدارة مثل دوائر الجودة، وإدارة الجودة الشاملة، ومشاركة الموظفين في الإدارة (Kunthia and Suar, 2004). في الحقيقة، وفي دراسة حديثة قام بها أورازي وآخرون، أثبت أسلوب القيادة الملتزم بالنزاهة أنه السلوك الوحيد القادر على رفع أداء المرؤوسين في القطاع العام (Orazi et al., 2012).

أخيراً، اتجه النقاش حول القيادة في القطاع العام في العقد الأخير نحو مدخل نهج تكاملي (Moynihan and Ingraham, 2004; Van Wart, 2003). يحتوي هذا السلوك القيادي على عناصر مشتركة من عدة أساليب قيادية كما وصف أعلاه. فالقياديون الفعالون يستخدمون مزيجاً من أسلوبين قياديين هما القيادة التبادلية والقيادة التحويلية من خلال تحفيز التابعين لأداء الخدمة العامة، وتبني درجات مختلفة من التفاعل التبادلي مع المرؤوسين (Rafferty and Griffin, 2004; Rainey, 2003). ويختصر تعريف فان فارت (Van Wart, 2003) هذا المدخل على النحو التالي: تنشأ قيادة القطاع العام من عمليات: (١) تقديم النتائج وفق عمليات معتمدة وبشكل كفؤ وفعال وقانوني وذلك عندما يكون التركيز على الأداء الفني. (٢) تطوير ودعم التابعين الذين يوفرون النتائج عندما يكون التركيز على تطوير المرؤوسين. (٣) مواءمة المنظمة مع بيئتها، بحيث يرى كل شيء بعين القطاع العام. وتبني هذا المدخل التكاملي نفسه، ركز بعض الكتاب على عملية تطوير القيادة في القطاع العام. على سبيل المثال، ووفقاً لما ورد في دراسة فيرهولم (Fairholm, 2004)، تبدأ عملية تطوير القيادة بقائد يفهم أفضل الطرق لتعزيز الإنتاجية والحفاظ عليها بين صفوف الموظفين (الإدارة). أما الخطوة الثانية فهي قيادة تغيير القيم التي تعرف بأنها بناء العلاقة بين القائد والتابعين، بحيث يتاح تحقيق الأهداف النموذجية للإدارة بشكل رئيسي من خلال القيم المشتركة وليس بمجرد التوجيه والتحكم. أما الخطوة التالية فتتمثل في تطوير

القيادة في ثقافة تتسم بالثقة، مما يحول الاهتمام نحو ثقافة المنظمة، إذ يكون التفاعل بين القائد والتابعين قائماً على الثقة المبنية على القيم المشتركة. وتشدد هذه العقلية على أهمية فرق العمل والثقافة والثقة المتبادلة بين القائد والتابعين؛ وهي الطرق التي يستخدمها القائد لزرع قيمهم. أخيراً، تطوير القيادة الروحية للقادة من خلال تركيز انتباههم على الطبيعة الكلية والطبيعة الروحية لكل تابع، ودمج القيادة الكلية-الروحية مكونات العمل والحياة الشخصية في نظام شامل يعزز النمو المستمر، والتحسين، والوعي الذاتي، والقيادة الذاتية بطريقة يرى فيها القادة الآخرين كأشخاص كاملين لديهم العديد من المشاعر، والمهارات، والمعارف، والقدرات التي تتعدى الحدود الضيقة لحاجات العمل. إن لب القيادة الروحية هو الربط بين عالمنا الداخلي من التأملات الأخلاقية وعالمنا الخارجي من العمل والعلاقات الاجتماعية؛ ويعد فيرهولم هذا الأسلوب الأفضل لاحتوائه على كل أساليب القيادة السابقة ببعد أخلاقي.

٤- أثر القيادة في القطاع العام:

القيادة أمر جدي: فقد أجريت عليها دراسات لمدة تقارب القرن لكونها مهمة. وتقدم الأدبيات الحديثة في مجال الإدارة العامة الدليل على أن القيادة في القطاع العام تؤثر في التابعين، وبالتالي تؤثر في الأداء وتحقيق الأهداف. على سبيل المثال، ركز جافيدان ووالدمان (Javidan and Waldman, 2003) على مدى ملاءمة القيادة الكارزماتية وتأثيرها في القطاع العام. وقام الباحثان باستقصاء آراء أكثر من مائتي مدير من المستوى المتوسط في القطاع العام الكندي، واكتشفا من خلال التحليل التجريبي أن ما يساند القيادة الكارزماتية يتمثل ببساطة في الطاقة والإصرار والرؤية، وحس التحدي والتشجيع والمخاطرة؛ وخاصة، لوحظ أن القادة الذين يخاطرون بأنفسهم سعياً وراء أهدافهم قد يولدون ثقة أعلى بالنفس لدى مرؤوسيهم. بالإضافة إلى ذلك، يميل القادة الذين يشجعون التفكير المستقل، ويقدمون تغذية مرتدة إيجابية إلى بناء احترام الذات لدى مرؤوسيهم. من ناحية أخرى، درس كونثيا وسوار (Kunthia and Suar, 2004) أثر القيادة الكارزماتية في الأداء: وكانت سلوكيات المرؤوسين في التلاعب والغش أقل حدوثاً في وجود القادة الأخلاقيين. وهكذا، عزز القادة الأخلاقيون مجدداً أداء العمل، والانخراط فيه، والالتزام العاطفي للمرؤوسين (حتى وإن لم يكن التزامهم).

قام سيرجيو فيرناندز (Fernandez, 2005) بإجراء إحدى أهم دراسات العلاقة بين القيادة والأداء. فقد استخدم القيادة التكاملية لاختبار أثرها في أداء مدارس تكساس الحكومية. وأظهرت نتائج بحثه أن للقادة الذين يديرون البيئة الخارجية

للمنظمة أثراً إيجابياً دائماً في الأداء على جميع مستويات صعوبة المهام؛ ويزيد تأثيرهم كلما ازدادت صعوبة المهمة؛ لذا، يعد التواصل مع أهم أصحاب المصلحة الخارجيين نقطة محددة لفعالية القيادة. من ناحية أخرى، فإن للوقت المستهلك في إدارة النشاطات الداخلية للمنظمة تأثيراً بسيطاً أو معدوماً في الأداء إلا عند كون المهمات شديدة الصعوبة. وباختصار، يبدو أن الوقت المعطى في الإدارة الداخلية يسهم في الأداء بشكل أقل من إدارة البيئة الخارجية، لكن يجب على القادة عدم تجاهله، ولا سيما عندما تصبح المهمة المطلوبة من المنظمة ملحة. وضمن النتائج أيضاً، يؤكد فيرناندز (Fernandez, 2005) أن لخبرة القائد آثاراً إيجابية في الأداء في المستويات الأعلى من صعوبة المهام، مع المساهمة في الأداء الذي يزيد كلما صعبت المهام. وتشير هذه البراهين بشكل عام إلى أن أسلوب القيادة الذي يعزز التغيير قد يؤثر سلباً في الأداء، وخاصة على المدى القصير. إلا أنه بين المؤسسات الأضعف أداء لا يوجد للقائد الذي يعزز التغيير تأثير سلبي في الأداء على الرغم من المعوقات التي تواجه المنظمة بسبب التغييرات. كما تشير القوة التفسيرية لمتغيرات الإدارة في هذا النموذج بشدة إلى أن أدبيات القيادة لا تخلو من النظريات، ولكنها مخزن للمعارف القيمة التي يمكن للباحثين استغلالها لشرح آثار القائد في أداء المنظمة.

لقد ركزت دراسات أخرى على أنواع أخرى من المؤثرات بدلاً من الأداء النهائي. فعلى سبيل المثال، يسهم بارك وريني بقوة في البحوث من خلال دراسة تأثير القيادة والتحفيز في متغيرات المخرجات كالرضا الوظيفي، والأداء الملموس، وجودة العمل، ونوايا التسرب الوظيفي. وركز الباحثان على تحليل الفروق بين القيادة التبادلية والقيادة التحويلية وتأثيرهما في المتغيرات خارجية المنشأ. بالإضافة إلى ذلك، أظهر التحليل القائم على استجابة ٦٩٠٠ موظف أميركي فيدرالي أن: (١) للقيادة التحويلية علاقة إيجابية قوية بالرضا الوظيفي، والأداء الملموس، وجودة العمل، وتخفيف نوايا التسرب الوظيفي. (٢) للقيادة العملياتية بمفردها تأثير أضعف في متغيرات المخرجات، ولكنها متصلة هامشياً بهذه المخرجات بطرق مباشرة وغير مباشرة من خلال المكافآت الخارجية. (٣) لدوافع الخدمات العامة علاقة إيجابية بالرضا الوظيفي، والأداء الملموس، وجودة العمل؛ ولكنها على علاقة عكسية بنوايا التسرب الوظيفي (Park and Rainey, 2008). وبشكل عام، يستنتج الكاتبان وجود تأثير إيجابي في الأداء، والرضا، وجودة العمل، مع انخفاض نوايا التسرب الوظيفي، عندما يستوعب المرؤوسون أن قادتهم يظهرون خليطاً من أساليب القيادة التحويلية ومكافآت التحفيز الداخلي.

من خلال جعل رضا التابعين متغير خارجي، وباستخدام مكونات القيادة التبادلية والقيادة التحويلية، حاول أيضاً تروتيي وفان وارت وووانج (Trottier, Van Wart, and Wang, 2008) شرح العلاقات بين الأسلوب القيادي ورضا التابعين. وتشير نتائج البحث إلى أن: (١) المهارات التحويلية تؤخذ بعين الاعتبار أكثر من المهارات التبادلية في القطاع العام. (٢) التأثير المثالي (وبالتالي القدرة على التحول إلى مصدر للإلهام) هو أهم العوامل، ويليه التحفيز الإلهامي، والاعتبارات الفردية، والمكافآت المشروطة. (٣) للإدارة بالاستثناء والتحفيز العقلاني - بالتوالي - تأثير متواضع بالحد الأدنى في الرضا. ويوفر الكتاب نموذجاً مدروساً لتأييد الاستنتاج القائل بأن للقيادة تأثيرا كبيراً في رضا وتحفيز التابعين. بالإضافة إلى ذلك، فحص فيرنانديز وتشو وبيري (Fernandez, Cho, and Perry, 2010) تأثير القيادة المتكاملة في الأداء من خلال نتائج أداة تصنيف تقييم البرامج (PART). وقد أبدت النتائج أن القيادة المتكاملة في القطاع العام تصبح ذات قيمة عندما يكون الغرض تحسين أداء المنظمة.

بشكل عام، تعد معظم دراسات تأثير القيادة في الأداء إيجابية. وفي الآونة الأخيرة، وجد آندروز وبوين (Andrews and Boyne, 2010) دليلاً تجريبياً ضعيفاً على أن للقيادة الفعالة علاقة بالأداء العالي. وتؤكد دراستهما التجريبية أن للمستويات العليا من قدرات الإدارة علاقة بتحسن أداء الحكومة المحلية، وأن القيادة تستطيع لعب دور أكثر أهمية من إدارة الأنظمة لتحديد العلاقة الإيجابية بين القدرة ورضا المستفيد، وأنه من الضروري اعتبار التأثير المهدئ للقيادة في أنظمة الإدارة عند تحليل التأثير المتوقع للقدرات في أداء الخدمات العامة. وتدعم نتائج أندروز وبوين حجة موينيهان وإنجراهام (Moynihan and Ingraham, 2004) بأنه لا غنى عن القيادة التكاملية للحصول على أفضل النتائج للإدارة الحكومية: «على الأرجح، يقدم القياديون الفعالون الذين يسعون لتحريك قدرات الإدارة أداءً حكومياً عالياً» (Andrews and Boyne, 2010).

٥- الاستنتاجات والتوصيات:

تبرز قيادة القطاع العام بصفته مجالاً مستقلاً ومتميزاً، حتى ولو أن النقاش ما يزال في مراحله الأولية. وقد حصل بعض التقدم خلال العقد الماضي، ولا سيما في دراسة ما إذا كانت القيادة مهمة للأداء، والتعرف على أفضل أسلوب قيادي للمديرين العامين. من المرجح أن يكون أسلوب القيادة الأمثل في القطاع العام متكاملاً بصفات تحويلية قوية ومستوى معتدل من الصفات التبادلية؛ ولذا، فقد قل الارتباك

المحيط بالقيادة في القطاع العام بعض الشـيء. إلا أن الأدبيات ما تزال ممتلئة بأنواع مختلفة من التعريفات والصفات لأساليب وسمات «جديدة» أو «ناشئة» (لا تختلف عن بعضها البعض إلا بشكل طفيف) للقيادة في القطاع الحكومي. وتعاني هذه التعريفات والصفات نقص الدراسـات التجريبية السـليمة والشح النظري. وهناك قضية أخرى ظهـرت من خلال هذا الاسـتعراض للأدبيات، وهي تتعلق بتطوير القيادة. فالنشـوء الحديث لبرامـج وطنية متعددة لتطوير القيادات يبرز الرغبـة القوية للحكومات في تحسـين مهارات وأداء القادة والمديرين الحكوميين. بشكل عام، يؤكد هذا الاستعراض الصفات متعددة الأوجه للقيادة الإدارية في القطاع العام، والحاجة إلى التدريب لفهم المدخـل التكاملي الذي يمكن للمديرين في القطاع العـام تطبيق ونقل معلوماتهم فيه (حيث يطورون قيادتهم). وفي حين يعد هذا المفهوم مفيداً للممارسـين والمدارس في القطـاع العـام، إلا أنه لا يعد كافيـاً. وما تزال بحوث برامج تطويـر القيادة ضئيلة، وعليها التركيز أكثر على كيفية تغيير القادة الإداريين لسـلوكهم وأساليبهم مع الوقت. إن الدراسات المطولة لديناميكيات أو دائرة الفضيلة/الشر لسلوك القادة ضرورية لملء هذا الفراغ، بالإضافة إلى البحوث التجريبية حول كيفية اسـتطاعة أسـاليب القيادة المقبولة والمتعارف عليها التأثير ليس فقط في الأداء، ولكن كذلك في جهود المرؤوسين، وكيفيـة تأثـر تلك الجهود بمتغيرات أخـرى ذات صلة (مثل دافعيـة الخدمة العامة، والتحفيز الداخلي). وهنا، ينبغي الحث على إجراء المزيد من البحوث والدراسات على تطوير القيادة من أجل تقييم سمات منظمات القطاع العام التي تسرع أو تبطئ تطوير القيادة داخل أو بين تلك المنظمات.

الباب الثاني

أوقات اضطراب القيادة

الفصل الرابع
مواجهة تحديات قيادة السياسة العامة في الدول النامية في الأوقات المضطربة

جون - ماري كاوزيا
John-Mary Kauzya

١- مقدمة:

لقد اجتاح العالم لبعض الوقت حالات تغيير سريعة لدرجة تدعو الإنسان إلى الحيرة فيما إذا كنا نستطيع استخدام مصطلحات مختلفة كالفوضى أو حتى الاضطرابات بدلاً من التغيير. (يفضل الكاتب اعتبار «التغيير» ظاهرة مخططة ومدروسة). وقد قامت معظم الحالات التي اتسمت بالاضطراب بتحويل إداريي وقادة السياسة العامة في البلدان النامية (أي البيروقراطيين المناطين بدراسة الحالات، ومتابعة ظواهر تحديد البرامج في القطاع العام الذي يخدمونه، وصياغة سياسات بديلة، وتوفير معلومات مناسبة ودقيقة ووقتية وشديدة التنظيم لمحتويات الإدارة العامة - مثل الهيئات التشريعية، والمجالس التنفيذية، إلخ - لتتمكن من مناقشتها وتحديد السياسات وتنفيذها بكفاءة وفعالية فنية، والاشتراك في تقييم أداء السياسات أو حتى إدارته) إلى متفرجين حينما تنهار/تتغير أمامهم الأنظمة والمؤسسات التي يفترض أن يديروها. إن قيادة السياسات العامة في البلدان النامية تعمل في ظروف مضطربة للغاية. لنأخذ على سبيل المثال عواقب «الثورة» في تونس ومصر أو حتى عواقب «الغارات الجوية» (يفضل الكاتب تسميتها بالحرب) في ليبيا، وهي فعلياً ثورة رفضت أن تحدث. وبشكل عام، فإن الإدارة العامة هي: أداة للدولة لإدارة المجتمع سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً وما إلى ذلك. ولأن الإدارة العامة في البلدان الديمقراطية تستمد سلطتها من قوة الشعب، فإن أفراد الشعب أنفسهم يتوقعون أن يكونوا قادرين على التنبؤ بما سوف تفعله أو لا تفعله الإدارة العامة لخدمتهم، سواء من حيث تقديم الخدمات كالتعليم والرعاية الصحية والماء، والكهرباء والمواصلات وغير ذلك أم من حيث الأمن والقانون والنظام. وفي أي دولة، تنهار هذه التوقعات أو التنبؤات في الأوقات المضطربة، وتواجه قيادة سياسات الإدارة العامة تحديات لتبقى شرعية، وذات مصداقية، ومسيطرة على السياسات العامة المنفذة. أما في البلدان النامية، وخاصة شديدة

الفقر، فتصبح قيادة السياسات العامة المسيطرة كلياً على عملية صنع السياسات مهمة شاقة.

٢- الإدارة العامة وقيادة السياسات العامة:

تؤدي الإدارة العامة - سواء اعتبرت على أنها مؤسسة أو ممارسة أو عملية أو أداة بيد الدولة - عدة وظائف إحداها (وربما تكون الأهم) وضع السياسات. ومن طرق فهم السياسة العامة اعتبارها استجابة تؤسسها الإدارة العامة ويقبلها الجمهور على أنها شيء ملزم من أجل معالجة مسألة تعد إشكالية. وفي الأوقات المضطربة، تواجه الإدارة العامة خاصة تحدياً في وظيفتها المتعلقة بوضع السياسات والتي (فقط كتذكير) تتضمن وضع جدول أعمال السياسات، وصياغة خياراتها، ومناقشة وتحديد سياسات معينة، وتنفيذ السياسات، وتقييم إنجازاتها. وفي هذا السياق، يمكن اعتبار أن القيادة للسياسات العامة تغطي المجالات الخمسة التالية: وضع البرنامج، وصياغة السياسات، ومناقشة وتحديد السياسات، والتنفيذ، والتقييم.

ويعرض الرسم البياني لاحقاً هذه المجالات وكأن إحداها تتلو الأخرى، ولكنها في الممارسة ليست متتابعة بالضرورة.

في هذا الصدد، يقول شافرتز: «إن من المغري - والشائع - اعتبار السياسة وعمليتها شيئاً منظماً وعقلانياً إلى حد ما. فبالنسبة للافتراضات العقلانية، تتكون عملية السياسة من تحديد المشكلة التي تتطلب حلاً أو الهدف الجدير بالتحقيق، وتقييم الوسائل البديلة للوصول إلى النتائج المرغوبة، والاختيار من بين هذه البدائل، وتنفيذ الخيار المفضل، وحل المشكلة أو تحقيق الهدف. غير أن تلك العملية توحي باشتراك عدد قليل من صانعي القرار، وإجماع على ما يعد مشكلة سياسة أو هدفاً مطلوباً، وقدرة على حساب ومقارنة العواقب المحتملة لكل بديل، والتنفيذ السلس للخيار المفضل، وغياب ما يعيق تحقيق أهداف السياسة. وهي توحي أيضاً بانتهاء العملية بمجرد اتخاذ القرار وتنفيذه. أما في واقع الأمر، فالأرجح أن عمليات السياسة تكون أقل تنظيماً. وربما يتم التصادم مع تعدد صانعي القرار، وانعدام الإجماع، واحتمالات لا يمكن حسابها، وتنفيذ غير كامل، ونتائج غير معروفة؛ كما أن السياسة قد تبدو فوضوية، وأقل تماسكاً، وأعجز عن تحقيق الغايات المرغوبة» (Shafritz, 2000, p. 39).

وفي الأوقات المضطربة، تشتد حاجة الأشخاص إلى سياسة عامة بإدارة عامة لديها قدرة تنظيمية وتوجه خدمي، وتبرز ضرورة وجود القدرة على قيادة السياسات

العامة. ويفهم الكاتب «قيادة السياسات العامة» على أنها الآليات والعمليات المؤسسية لإطلاق وتنشيط النقاش الاجتماعي للقضايا والتحديات التي تتطلب استجابات موجهة نحو السياسات، وصياغة مقترحات السياسات، والقرارات المتخذة حيال السياسات، وتنفيذ السياسات (Shafritz, 2000). وتعمل قيادة السياسات العامة داخل مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة والجماهير، وتلفت انتباه أصحاب المصلحة إلى التحديات، والمشكلات، والظروف التي تحتاج إلى المعالجة، وتتوصل إلى اتفاق على خيارات السياسات. ولا يخفى أن مثل هذه الاتفاقات بين مجموعات ودوائر مختلفة ومتنوعة - وفي الغالب متنافسة - عمل شاق، وتصعب المهمة أكثر في الأوقات المضطربة وعند ندرة الموارد؛ مما يعظم التحدي أمام قيادة السياسات العامة، وربما يقيدها بشدة.

٣- صنع السياسات العامة والقيادة في ظل العولمة:

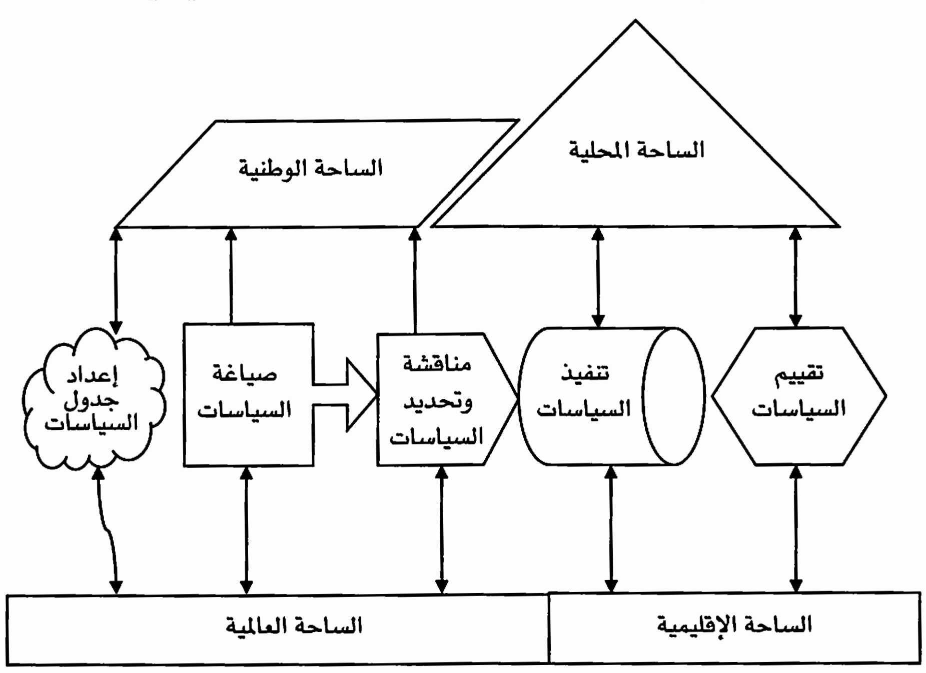
تعمل الإدارة العامة الحديثة على أربعة مستويات كبرى: المستوى الوطني، والمستوى المحلي، والمستوى الإقليمي، والمستوى العالمي. وعليه، فإن قيادة السياسات العامة تشارك في جميع هذه المستويات. ويشكل تعدد هذه المستويات الأربعة إحدى خصائص الأوقات المضطربة التي تعمل فيها الإدارة العامة. منذ بضع سنوات، وعند صنع السياسات، كان اهتمام الإدارة العامة منصباً على المستويين الوطني والمحلي (وأحياناً محصوراً فيهما). وقد بذلت قيادة السياسات جهوداً لتوليد إجماع واتفاق على هذين المستويين. أما حالياً، فينبغي على أي إدارة عامة في أي دولة أن تكون على وعي بالمستويين الإقليمي والعالمي عند صنعها للسياسات العامة، إذ إنهما يفرضان قيوداً أو حتى أطراً للسياسات ومضمونها تعرض قيادة السياسات العامة للخطر لو تجاهلتها! إن هذا الأمر معقد بما فيه الكفاية، ولكنه بات أصعب لأن المستويين العالمي والإقليمي نفسيهما غير مستقرين. ومما يزداد وضوحه أن قيادة السياسات العامة التي لا تنتبه لهذه المستويات الأربعة معاً سوف تقصر في عملها تقصيراً شديداً.

هناك العديد من السياسات العامة في الدول النامية التي تنبع من مستويات عالمية وإقليمية. وتعد الأهداف الإنمائية للألفية المتفق عيها في الجمعية العمومية للأمم المتحدة في شهر سبتمبر من عام ٢٠٠٠م الأبرز بينها. وربما يكون من المغري القول بأن مضمون سياسات الأهداف الإنمائية للألفية هو ما كان يجب على الحكومات - الفقيرة والغنية - عمله بأية حال. وبذلك، يستطيع المرء القول بأن هذا صحيح،

إلا أن العديـد من البلدان قد دفعتها نتائج تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية إلى تبني سياسـات ربما لم تكـن قد وضعتها باعتبارهـا أولوية لو كان لديها قيادة سياسـات كاملة وسـيطرة على هذه القضايا. فمثلا، ومنذ تنفيذ التعليم الأولي العالمي، وبسبب تزايـد عدد تاركي المدارس الأولية، اضطرت عـدة بلدان إلى البدء في التعليم العالمي الثانـوي. والنقطة التـي نحاول توضيحها هنا هي أن العولمـة والتكامل الإقليمي قد تحولا إلى قوى مؤثرة في قيادة السياسـات العامة ووضع السياسـات، ولا سـيما في الـدول الفقيرة. فأولئك المشـتركون في التكامل العالمـي والإقليمي لا يوفرون الجزء الأكبر من الموارد - وفي بعض الأحيان الموارد البشرية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة في تلك البلدان - فحسـب، بل غالباً ما يحددون أيضاً عمليات ومضمون السياسـات العامة نفسها. إن التحدي الأكبر أمام قيادة السياسات العامة في تلك البلدان هو بقاء القيادة ذات مصداقية ومسـيطرة على الموقف عندما يكون أصل ومضمون السياسات التـي ينفذونها خارجين عن سـيطرتهم. ويمكن أن يكـون التحدي بدرامية ما حصل للقذافي وقيادته بأكملها في ليبيا. وربما يكون أقل إثارة ولكن بالأهمية ذاتها كما هو حـال بعض أعضاء القيادة في كينيا المطلوبين من قبل المحكمة الجنائية الدولية برغم اعتبارهـم أبطالاً في بعض دوائر وطنهم! وباختصار، فقد أصبحت قيادة السياسـات العامة على المسـتوى الوطني في سـياقي العولمة والتكامل الإقليمـي ذات مفارقات. فقوى العولمة تسـتطيع تأمين الدعم للسياسـات، وإيجاد فسحة للتنفس، ووضع حجر الأسـاس لقيادة السياسات العامة المحلية والوطنية عند شح الموارد. ولكن في الوقت نفسـه، قد تكشـف هذه القوى ضعف هذه القيادة، وبالتالي يتم تقويض مصداقيتها أو حتى شـرعيتها وسـيادتها. إن قيادة الإدارة العامة التي لا تسيطر على السياسات العامة المنفذة داخل دوائرها تعد قيادة سياسـات عامة في غاية الهشاشـة. وعندما يكون أساس السياسات العامة في الساحتين الإقليمية والعالمية، يصبح السقف الوطني والإقليمي للإدارة العامة وصنع السياسـات ضعيفاً للغاية، وقد ينسف بسهولة بسبب اضطرابات الجبهتين الداخلية والخارجية. ويعرض الرسم البياني التالي إطاراً مرئياً لتحليل هذه الظاهرة.

شكل بياني رقم (١)

إطار لمناقشة صنع السياسات العامة والقيادة على المستوى الوطني في ظل العولمة



والمسـألة في هذا السياق تتلخص في كيفية ضبط إدارة عامة مبنية على التنبؤات والسـلطة والثبات وتطبيق القوانين والإجراءات والقواعد، والسيطرة، وغيرها لتعمل بفعالية عند حدوث الاضطرابات، إذ تؤثر قوى خارجة عن سـيطرتها وتأثيرها بشدة فـي قدرتها على لعب دور قيادة السياسـات العامة. للوهلـة الأولى، تبدو هذه مهمة مستحيلة. وبالفعل، هي مهمة مستحيلة في عدد من المواقف. فمثلاً، أظهرت الأحداث الأخيرة في مصر إدارة عامة معطلة حرفياً على أيدي القوة المهيمنة للشعب الذي طالب بحـل النظام. لكن حتـى هنا، وفي التحليل النهائي، يستشـف المرء البحث عن إدارة عامة لعلاج الوضع الذي كان يحيط بالبلاد. وهكذا نجد مثالاً على اضطرابات عطلت الإدارة العامة، ونجد في الوقت نفسـه دليلاً على مطالبة هذه الإدارة العامة بتخليص البلاد من الفوضى. وبذلك يسفر المزج بين قوى الدمار والبناء في الساحة نفسها عن عواقب لا يمكن التنبؤ بها. ويعد ما شوهد نقطة اتصال مضطرب بين ممارسة الإدارة العامة المؤسسـاتية وقيادة السياسات المستندة على نموذج ويبر (Weber) وخصائصه

ذات السلطة القانونية العقلانية، والسيطرة، والتسلسل الهرمي، والقواعد، والخبرات، والقدرة على التنبؤ، والثبات، والاتساق، وما إلى ذلك من ناحية، والقوى العالمية والإقليمية والمحلية الاجتماعية-السياسية-الاقتصادية المطالبة بإحداث تغييرات اجتماعية-سياسية-اقتصادية بطريقة توصف بالفوضوية من ناحية أخرى. وهذه القوى متمردة وغير قابلة للإدارة (خاصة بطريقة بيروقراطية). وتعد الوسائل التي يطالبون من خلالها بالتغيير غير مألوفة للإدارة العامة وقيادة السياسات العامة البيروقراطيتين.

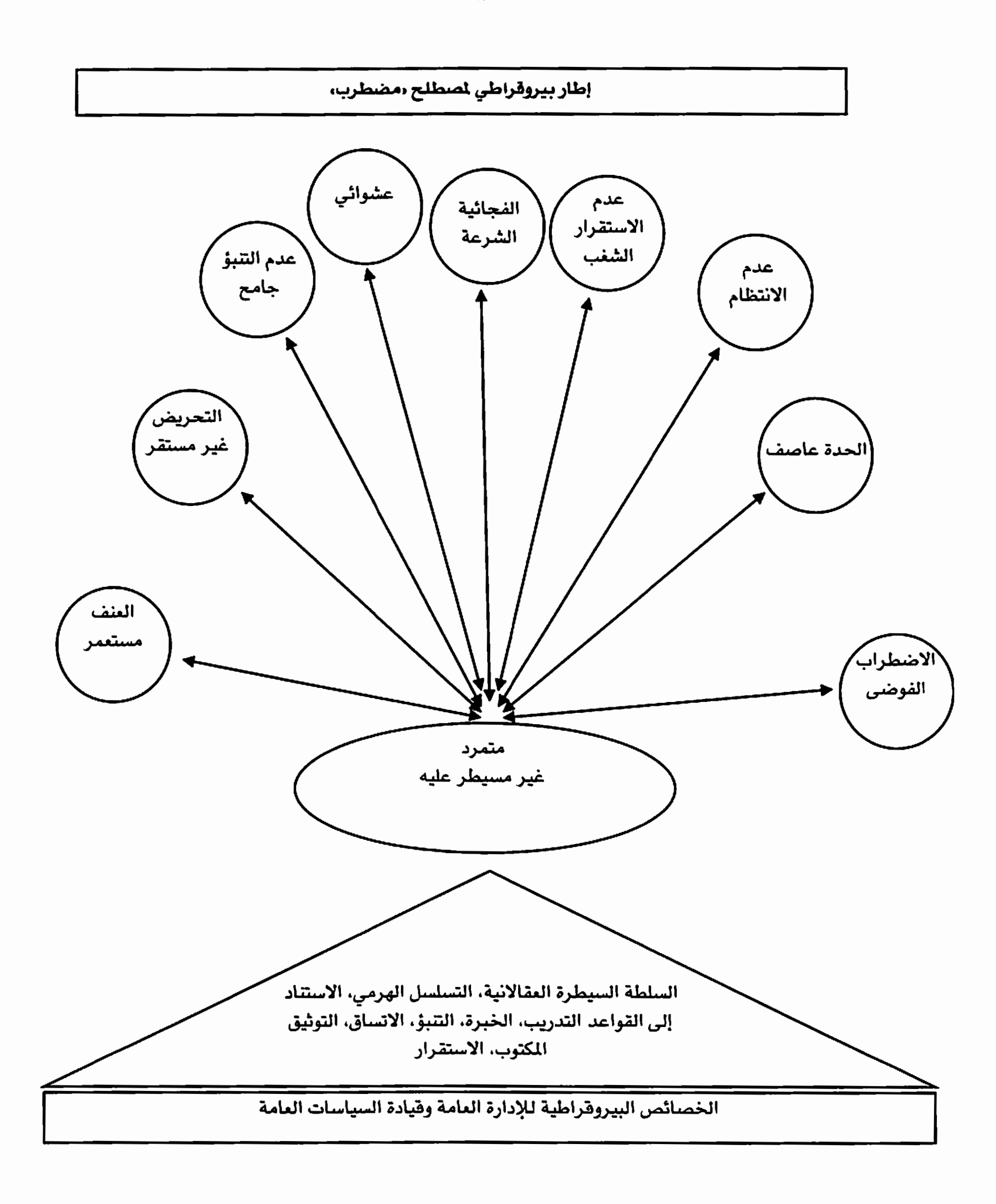
إلا أن سبب وجود الإدارة العامة هو فرض بعض النظام من عالم فوضوي لمصلحة الجمهور الذي تخدمه؛ ولذا، ليس لدى الإدارة العامة العديد من الخيارات سوى اكتشاف كيفية الحفاظ على الفعالية حتى في أوقات الاضطرابات. وتعني قيادة السياسات العامة ذلك التحدي بعينه. في الظروف الطبيعية، تقوم قيادة السياسات العامة بالاستشارات، وتجري البحوث والدراسات باستخدام عدة طرق ومنهجيات لكي تحصل على فهم عميق للقضايا والمشكلات والتحديات وغيرها التي تتطلب تدخلاً من حيث وضع السياسات. إن طريقة تنظيم المجتمع - مثل وجود الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، والنقابات المهنية، وغير ذلك من الخصائص الانتمائية للمجتمع المعني - تساعد قيادة السياسات العامة على استنباط برنامج السياسات الذي يرغب المجتمع في رؤيته مطروحاً، وحشد الإجماع على المشكلات، وخيارات الحلول، والأولويات، والإجراءات، بالإضافة إلى وسائل التنفيذ. لكن في الأوقات المضطربة، وحسب حدة الاضطراب، تجد الإدارة العامة صعوبة أو حتى استحالة في إجراء تحليل عقلاني لبرنامج السياسات. في الغالب، تملي أحداث الأوقات المضطربة - من البيئة العالمية أو الإقليمية أو حتى الوطنية - عناصر هذه السياسات. وهناك ظاهرتان تطغيان على بيروقراطيات الإدارة العامة - وخاصة في البلدان النامية - فيما يختص بوضع برنامج السياسات، وهما:

أولاً: الطريقة التي تنتقل بها السياسات من الساحتين العالمية والإقليمية، والمطالبة بتكييفها على المستوى الوطني.

ثانياً: طريقة مطالبة القوى الوطنية بالتغيير (والتي تحرض عليها أحياناً القوى العالمية والإقليمية) والتي تصل بقوة (وأحياناً بقوة شديدة) إلى بيروقراطية الإدارة العامة بدون أن تمنحها الوقت الكافي للاستفادة من عقلانيتها وخبرتها من أجل صياغة سياسات تؤخذ بالاعتبار بشكل جدي. من الواضح أن ردة الفعل على هذه

القوى تتطلب نوعاً آخر من البيروقراطية وقيادة السياسات العامة يكون مطلعاً على المشهد العالمي والإقليمي، ومرناً، وسريعاً في فهم واستيعاب مطالب القوى العالمية والمحلية، وجاهزاً للرد بإيجابية على هذه القوى لضمان التغيير الضروري والمخطط له، وتجنب الفوضى. وليس هذا هو الحال في العديد من البلدان مثل تونس: ومصر، وليبيا، واليمن وغيرها. إن التوازن بين الضغط والعقلانية عند الشروع في السياسات يميل بشدة ناحية الضغط، وخاصة في الأوقات المضطربة. وعندها يصبح السؤال: إلى أي مدى تستجيب السياسات العامة - التي وضعت تحت ضغط شديد من الداخل أو من الخارج - للاحتياجات الحقيقية للجمهور؟ في الواقع، وبالإضافة إلى هذا السؤال، هناك سؤال أساسي آخر هو: من أين تأتي قيادة السياسات العامة في الأوقات المضطربة؟ وما الخصائص والسلوكيات التي على قيادة السياسات العامة تبنيها كي تستطيع التقدم بالسياسات العامة التي يمكن لها النجاح برغم الاضطرابات؟

شكل بياني رقم (٢)



٤ - ريادة الأعمال في الإدارة العامة وقيادة السياسات من أجل الابتكار والتغيير:

في عالم يزداد تعقيداً، لم يعد بوسع قيادة السياسات العامة التقوقع في الداخل. فهي تواجه طبيعة عالمية يهيمن عليها اتخاذ القرارات المسؤولة، والضرورات الأخلاقية الدولية للقيادة، بالإضافة إلى الاهتمام الدائم بالرفاهية الاجتماعية - السياسية - الاقتصادية للشعب محلياً ووطنياً. ويجب على قادة السياسات العامة بذل جهود واسعة النطاق ليؤدوا دورهم من خلال الاستشارات واشتراك معظم الأشخاص المهتمين بمقاصد السياسات، وتنمية معارفهم باستمرار، والتكيف مع التقنيات الحديثة، خاصة في مجال تقنية المعلومات والاتصالات. ويضاف إلى ذلك القدرات اللازمة دائماً مثل: التفكير النقدي، والتواصل، والمهارات الكمية، والمهارات التفاوضية الضرورية لصياغة وتحليل السياسات واتخاذ القرارات. إن التغييرات الكبرى تتطلب عظمة في قيادة السياسات العامة القائمة على ريادة الأعمال والابتكار والتحويل، بحيث تستطيع التنبؤ بالتغيير المطلوب، وتحليل مكوناته وضرورياته، والتخطيط لمساراته، وتوجيه تنفيذه؛ وبذلك يتم تجنب الفوضى مع ضمان التطوير الإيجابي المفيد للجميع.

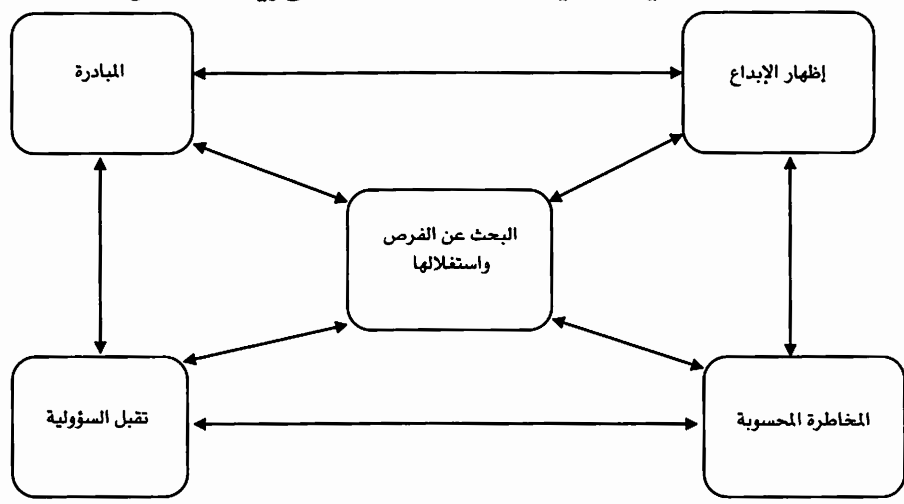
ثمة ميل عام لفهم قيادة ريادة الأعمال على أنها سمة لشركات القطاع الخاص، وأن رواد الأعمال يعملون لحسابهم الخاص. بناء على ذلك، ليس هناك استعداد كافٍ لقبول ضرورة أن تتسم قيادة السياسات العامة - ولا سيما من أجل التغيير والتحويل في الإدارة العامة - بجوانب من قيادة ريادة الأعمال. لكن الفهم النقدي لما يفعله رواد الأعمال يظهر أنه إذا كان لا بد من إدارة التغيير والتحويل، وخاصة في الأوقات المضطربة كما يشهد العالم اليوم، فإن قادة السياسات العامة يحتاجون إلى الاستعداد والقدرة على مسح البيئة، وتحديد الفرص والتحديات، وأخذ المبادرات، والإبداع، والمخاطرة المحسوبة، وتقبل مسؤولية التصرفات والنتائج. وفي المقام الأول، يجب أن تكون مصالح أصحاب المصلحة (الجمهور) مركز اهتمامهم ليديروا دفة عمل قيادة السياسات العامة.

يقول كولن باول[1] (Collin Powell): «إنك لا تعلم ما الذي تحصل عليه حتى تجرب. لا ينتظر القادة الجيدون المباركة الرسمية ليجربوا. لو طلبت الإذن من عدد كافٍ من الأشخاص، فلا بد أن تواجه واحداً يعتقد أن عمله هو قول كلمة «لا»؛ لذا فإن الحكمة هي أن لا تسأل».

(١) وزير الخارجية الأميركي الأسبق. المترجم

شكل بياني رقم (٣)

سمات قيادة السياسات العامة القائمة على ريادة الأعمال



٥- القيادة التكاملية للسياسات العامة:

تتعلـق معظم خطب القيــادة التكاملية بالروحانيات، ويركــز على النفس من حيث كونهــا تأملية وواعية، وعميقة التفكير، ومتجاوبة وذلك في أربعة جوانب (الجســدي، والذهنــي، والعاطفــي، والروحاني). وتفهــم هذه القيادة على أنهــا مرتبطة بمعرفة الذات، والتصرف على الســجية، ومسار تطور المرء ونموه، والغرض من الوجود. غير أن فهــم القيادة المتكاملة في هذا العرض يتعلــق بتقريب الناس، والعقول، والثقافات، والتقاليــد، والمعارف، والمهارات، والمعتقدات، وما إلــى ذلك لصياغة اتفاق حول اتجاه ومســار وأفعال للنمو الاجتماعي - السياســي - الاقتصــادي. إن العالم متنوع، وكل عنصــر فــي هذا التنوع يمكن أن يســهم في التنميــة التي نطالب بهــا جميعاً إذا ما ســخر لها. وتتعلق القيادة التكاملية للسياسات العامة أيضاً بتشكيل السياسات التي تأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة مع استشــراف المشهد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي. كما يقوم هذا النوع من القيادة باستشــارة الأشــخاص، ويجعلهم يشــاركون في صنع السياســات، ويعترف بالمؤسسات والممارســات الديموقراطية ويستفيد منها بدون الاضطرار إلى العمل تحت ضغط مطالبها، ويوجد قنوات مؤسســية للتعبير عن

المصلحة العامة ومخاوف الجمهور. والقيادة التكاملية للسياسات العامة على دراية أيضاً بالقوى العالمية وكيفية تأثيرها في السياسات العامة على المستوى المحلي، وتعمل على الاستجابة لها. وهي كذلك تتنبأ بالصراعات التي قد تولدها السياسات العامة، وبالطريقة التي قد تصطدم بها تلك السياسات مع المصالح السياسية، والدينية، والاقتصادية، والاجتماعية، وغيرها، وتعمل على تسويتها قبل أن تثور على شكل تعبيرات عنيفة. إن الإدارة العامة في هذه الأوقات المضطربة التي يشهدها العالم اليوم بحاجة إلى المزيد من القيادات التكاملية للسياسات العامة.

سوف ترى القيادة التكاملية المصلحة الوطنية، وتحشد الدعم لبلوغها بدلاً من مساندة المصالح المناطقية الضيقة التي تدعو للانقسام وتكون عرضة لفقدان الثقة. ومن الأرجح أن تقوم القيادة التكاملية بتوزيع ثمار التنمية على مناطق البلاد بالتساوي، وبالتالي إيجاد بيئة حاضنة للثقة. وأخيراً، تضمن القيادة التكاملية العدالة بين الأجيال من خلال إعطاء الاهتمام للاستفادة من الموارد لكي لا تعاني أجيال الغد نتائج أعمال اليوم. وربما يكون هذا من خلال طريقة استغلال البيئة أو الحفاظ عليها، أو الطريقة التي تدير بها البلاد الديون الخارجية، أو الطريقة التي تستثمر بها الدولة في مجالات التعليم والصحة والبنية التحتية للمواصلات... إلخ. وسوف تميل أجيال المستقبل إلى الثقة بالحكومة إذا ما استمتعت بثمرة أعمالها اليوم. أما من ناحية أخرى، فسوف يكون الموقف العام لجيل الغد متمثلاً في عدم الثقة بالدولة إذا ما عانى بسبب تصرفات حكومات سابقة. وهنا تكمن أهمية القيادة التكاملية في زرع الثقة بالحكومة. فهي ليست من أجل أهداف ومصلحة الحاضر فحسب، بل من أجل الأجيال القادمة كذلك.

٦- القيادة الإدارية للسياسة العامة:

إن الأوقات المضطربة التي يعيشها العالم حالياً تتطلب قدرات إدارية على مستوى عالٍ لإعادة تأسيس حكم القانون، والاحترافية، والإدارة الأخلاقية، واحترام المصلحة العامة. وتكمن أهمية القدرة الإدارية في اتباع واحترام القوانين والقواعد واللوائح والإجراءات النظامية والحكمة في استخدام الموارد النادرة، وخاصة لأغراض المساءلة والإنتاجية المنظمة. في أفريقيا، هناك حاجة ملحة لسيادة القانون الدائمة. ولكن على الجميع القبول بأن سيادة القانون ليست تلقائية. بل لا بد للقادة من التخطيط لها وتنفيذها والمحافظة عليها. ولا بد أن يكون لدى هؤلاء القادة نزعة نحو النظام

والانضبــاط واللوائح والإقرار والقبول بحدود كل علاقة وعمل، بالإضافة إلى الإيمان بالنفوذ تحت الســيطرة. وعندما تكون القدرة الإداريــة ضعيفة - كما هو الحال في بعــض الدول - فإنها تتيح حرية التصرف في البيروقراطيات والمنافســة السياســية الفوضوية والفســاد وانعدام المساءلة ووضعية «بقاء الأنســب»، مما يترك العديد من الأفــراد في المجتمــع عرضة لجميع أنواع القوى الأنانيــة والعنف المحتوم. ليس هذا الوضع جيداً للتنمية. فعندما لا تتقن القدرة الإدارية لتأكيد السيادة الفعالة للقانون، ينكشــف الجانب البشع والسلبي من العامل البشري على شكل فوضى تدمر إنجازات وآفاق التنمية؛ لذا، تعد القدرة الإدارية في غاية الضرورة لبناء الثقة في الحكومة من خــلال إيجاد بيئة من النظام والقدرة على التنبؤ بالإضافة إلى أفعال منضبطة ونزيهة للموظفين المدنيين.

ما يؤســف له في أفريقيا أن معظم القــدرات الإدارية التي تم تطويرها من خلال الموظفــين العامين تهدم كلما وجدت صراعــات عنيفة. وعندما تطول هذه النزاعات، فإن عادات عدم احترام القانون، والقواعد، واللوائح، والعمليات، والإجراءات، والأملاك العامة، والاحترافية، والأخلاق، والشفافية والمساءلة، والإجراءات النظامية تظهر وتنمو إلى نســب خارجة عن السيطرة، وتترسخ في الســلوك اليومي للموظفين الحكوميين. وبعــد نهاية الصراعات، يركز الكثير من برامج ومشــاريع تعزيز قدرات الإدارة العامة على مؤسســات القطاع العام واســتبدال الأشــخاص فيها. وما لا يؤخذ إلا نادراً في الاعتبــار هو كيفية إبطال العادات التي تكونت في فترات النزاع. ومن الأهمية بمكان إدراك أن الصراعات تطيح بأكثر من حياة البشــر والممتلكات، وتحدث تغييرات تتعدى نظام الحكم، وتشوه سلوك البشر ونفوسهم. إن الإدارة العامة في الأوقات المضطربة بحاجة إلى أن تصبح مناسبة أكثر للعمل باحترافية، وضمن القوانين والقواعد واللوائح لأن انهيار القدرات الإدارية يؤجج شعلة الاضطرابات والفوضى.

الفصل الخامس

التحديات وطرق التغلب عليها في الإدارة العامة على الصعيد العالمي

لويس إف. أجويلار
Luis F. Aguilar

١- نظرة إلى الماضي:

لقد شهدنا في السنوات الثلاثين الماضية (وبنتيجة ناجحة إلى حد ما) عدداً من الإصلاحات بغرض إنشاء نهج إداري أو نهج ما بعد البيروقراطية للإدارة العامة - «الإدارة العامة الجديدة» - وطريقة ما بعد الحكومة للحكم - «الحوكمة»، و«حوكمة الشبكات»، بالإضافة إلى «الحكومة المتشابكة». لقد تميز التغيير الذي أحدثته الألفية بنية بناء إدارة عامة جديدة بصيغة إدارية، وتشكيل عملية حكم للمجتمع لا تشمل العمل الحكومي فقط، ولكن تحتضن أيضاً جهات فاعلة في الاقتصاد الخارجي والمجال الاجتماعي من خلال عدة آليات للارتباط.

يقصد بالإدارة العامة الجديدة و / أو الحوكمة العامة الجديدة - بغض النظر عن اختلافاتهما في الغرض والإجراءات - أن يكونا الرد على المشكلة الحقيقية أو المزعومة لعجز التوجيه، وعدم فعالية و / أو عدم كفاءة الحكومات بسبب عدد من العوامل الداخلية والخارجية للدولة، وهي:

أ- القيود، والاختلالات، وضعف إدارة الأموال العامة، ويبرز هذا خلال الأزمات المالية التي تعانيها العديد من البلدان، أمريكا اللاتينية والدول الاشتراكية في الماضي، والآن بعض بلدان البحر الأبيض المتوسط في الاتحاد الأوروبي، ولا ننسى العجز المالي المحفوف بالمخاطر الذي يواجه الولايات المتحدة ودولاً أوروبية أخرى.

ب - آثار وعواقب الأسواق (المال، والخدمات، والعمل، والتصنيع، والتجارة، وغيرها)، والأسواق العالمية التي تعد في الاقتصاد السياسي الحالي المحرك الرئيسي للإنتاجية، والثروة الاجتماعية، والرعاية الاجتماعية كذلك. وقد قلصت هذه الأسواق العالمية عملية صنع القرار الذاتي للحكومات في قضايا عامة متعددة، ولا سيما تلك المتعلقة بالنمو الاقتصادي.

ج - الاستقلال السياسي والمالي لمنظمات المجتمع المدني التي لديها تعابير تراوح بين نقد واع تجاه أفعال الحكومة إلى جانب إرادة أقوى للمشاركة في اتخاذ القرارات

العامة، إلى عدم الثقة في الحكومة والسياسة، والانشقاق المدني. أخيراً، ونتيجة لهذه العوامل، فضلاً عن عوامل أخرى لم تذكر من قبل، يمكن تفسير ضعف وعدم كفاية قدرات الحكومة من خلال:

د- تعقيد تكوين ومسببات العديد من المشكلات العامة الراهنة، إذ يتطلب الحل المعقول موارد تقنية ومالية وتنظيمية ومعرفية وحتى سياسية، ليست بحوزة الحكومة أو لا تمتلك الحد الكافي منها، ويتقاسمها العديد من الأطراف.

تطلعت إصلاحات الإدارة العامة الجديدة، بالتعاون مع المشروع الليبرالي الجديد للاقتصاد القائم على السوق (المعروف في أمريكا اللاتينية باسم «توافق واشنطن»)، إلى إعادة بناء القدرة التشغيلية والتوجيهية للحكومات، وإعطاء الأولوية المستحقة لفكرة أن النقطة الأساسية والأصلية كانت استعادة القدرة المالية للدولة من خلال الحزم في ضبط الأموال العامة. وقد وضعت إصلاحات الإدارة العامة الجديدة، التي عدلت انضباط وواقعية الإدارة العامة إلى حد أكبر، في إطار متطلبات ضبط المال العام، كما كانت عنصراً مهماً من عناصر هذا الضبط.

لنتذكر بعض الإصلاحات التي نفذت أو خطط لتنفيذها: تقليص نطاق وحجم الدولة ورفع القيود أو إعادة صياغة اللوائح والابتعاد عن مركزية القرارات والعمليات نحو حكومات فرعية أو داخل المنظمات العامة، و«التدريب العملي على الإدارة» (الالتزام والمرونة والابتكار)، والمنظمات «التي تبقي العلاقات مع موظفيها رسمية» والتي ترمي إلى أهداف ومجموعات محددة ونماذج من اختيار العملاء في تقديم الخدمات العامة و«انقسام المشتري / المزود» (التمييز بين التوجيه والتجديف)، وبالتالي الاستعانة بمصادر خارجية أو التعاقد معها، والبقاء ضمن الميزانية كالقيمة الرئيسية ومعيار المقارنة لصنع السياسات العامة والعمليات الإدارية، وتنفيذ إدارة الأداء من خلال نظم القياس والتقييم، مصحوبة بإجراءات الرقابة والتدقيق، بالإضافة إلى الخصخصة واقتصاد السوق والحوكمة الموزعة والحكومة الإلكترونية ووضع الميزانيات من أجل النتائج، إلخ.

في الحقيقة، كانت إصلاحات الإدارة العامة الجديدة في الثمانينيات والتسعينيات - بغض النظر عما حققته أو لم تحققه - عوامل مؤثرة للحوكمة الجديدة لتتشكل وتتطور، إذ كان للإصلاحات الإدارية مجموعتان من التأثيرات. فمن ناحية، أفقدت هذه الإصلاحات بعض ما كانت الحكومات تتمتع به في الماضي من سلطات وقدرات وموارد في عدة مجالات اقتصادية واجتماعية، الأمر الذي أضعف قدرتها على القيادة،

وجعلها تعتمد على مؤسسات اجتماعية أخرى وأصحاب المصلحة لأداء وظائفها العامة. من ناحية أخرى، ولدت هذه الإصلاحات عن قصد طريقة جديدة للحكم والقيادة، سميت «أشكال الحكومة ما بين المنظمات» (Hanf and Sharpf, 1978)، ونموذج الحوكمة ذا «الحركة ثنائية الاتجاه»، إذ يتعاون في صنع قرارات السياسة الحاكم والمحكوم (Kooiman, 1993)، و«حكومة الطرف الثالث» أو «الحكومة بالوكالة» (Salamon, 2000)، و«الحوكمة التشاركية» (UNDESA/DPADM, 2008)، و«صنع السياسات بانفتاح وشمولية» (OECD, 2009)، و«الحوكمة التعاونية» أو «الحكومة الشبكية» (الاسم المستخدم مؤخراً في المجتمع الأميركي).(١)

بالإضافة إلى الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية، فقد كان لزاماً إجراء إصلاحات سياسية ديمقراطية («تحول ديموقراطي») للحالات الاجتماعية التي تدعمها الأنظمة الاستبدادية أو شبه الاستبدادية، إذ إن عدم الشرعية السياسية لهذه الأنظمة وعدم قانونية أعمالها (مثل فرض السلطات والمسؤولين، والممارسات التعسفية، وازدراء حقوق الإنسان، وقمع المعارضة، والفساد) كانت العوامل الرئيسية التي جعلت الحكومات غير قادرة على حكم مجتمعاتها، بما أنها جميعاً افتقدت القبول والاحترام والطاعة من قطاعات واسعة من المواطنين. ولقد كان التحول الديموقراطي

(١) يقصد بالحوكمة العامة العملية التي يقوم بها المجتمع لتوجيه وحكم وإدارة نفسه، وهذا يعني بشكل رئيسي العملية التي تتفاعل من خلالها الحكومة، والشركات الخاصة، ومنظمات المجتمع المدني، والمواطنون لتحديد أهدافهم ذات القيمة المشتركة والاتفاق عليها واتخاذ القرار بشأنها، وكذلك الأشكال التنظيمية، وأنواع الموارد، ومجموعة الأنشطة الضرورية والمناسبة لتحقيق الأهداف المختارة بنجاح. إنها عملية مبنية على هياكل المؤسسات والمعرفة. فمن جهة، تتضمن عملية الحوكمة القيم، والمؤسسات، والقواعد، والتقاليد التي تؤسس طرق وحدود ممارسة السلطة العامة، والقنوات المفتوحة للمواطنين للمشاركة في القرارات العامة، والتي تقنن أيضاً التفاعل بين السلطات العامة، والشركات الخاصة، ومنظمات المجتمع المدني لتقوم بإبداء اهتماماتها، ومعالجة اختلافاتها، والتوصل إلى اتفاقات عامة تتحقق في المستقبل، والمشكلات العامة التي تحتاج إلى حل، والخدمات العامة المقدمة. من جهة أخرى، تتضمن الحوكمة العامة أيضاً معارف ومهارات فنية تسمح لأصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص والشأن الاجتماعي بتحديد الكم المطلوب من الموارد العامة والخاصة، بالإضافة إلى ترتيبات ونشاطات تنظيمية مناسبة للوصول إلى الأهداف العامة المتفق عليها بفعالية. وتقوم المؤسسات بإضفاء الشرعية السياسية على عملية الحوكمة، إذ يحدد نظام المعرفة مجال جدواها الذي ينتج عن تعاون الحكومة مع المجتمع. والخلاصة أن الحوكمة تشير إلى مجموعة القيم، والمؤسسات، والقواعد، والمعتقدات السببية، والتقنيات التي تقوم الحكومة والمجتمع من خلالها باتخاذ القرارات بشأن الأهداف العامة المهمة، وكذلك بشأن الأعمال والأدوات اللازمة لتحقيقها.

في أمريكا اللاتينية ومناطق أخرى حدثاً تاريخياً يركز الآن على تمكين الديموقراطيات لإثبات تفوقها، لا من أجل قيمها السياسية فحسب، بل لنتائجها الاجتماعية كذلك.

ومع ذلك، في أمريكا اللاتينية كما هو الحال في معظم الدول، وبالرغم من أن إنجاز الإصلاحات يتفاوت، يسـيطر شـعور بعدم الرضا عن نتائج الحكومة الديموقراطية، وبالتالـي هناك إحياء للتسـاؤل عن مدى القـدرة على القيـادة، وفعالية الحكومات الديموقراطية، ويمكن تقسـيم هذا التسـاؤل إلى سـؤالين محددين. الأول: أ) يسأل عـن مجموعة العوامل والظروف المطلوبة لإعطاء الحكومات الديمقراطية القدرة على القيـادة التي لا تملكهـا أو تملكها على نطاق محدود فقط، مـن أجل توجيه المجتمع بنجاح، مما يدفعنا إلى السؤال الثاني المهم. ب) في ظل الظروف الراهنة، هل الطريقة الوحيدة للحكم بفعالية واقتدار هي بالضبط وفقط من خلال «الحكم كحوكمة»؟

ولكـن، من المهم الإشـارة بوضوح في هذا النقـاش إلى وجوب فهـم أن الفعالية الحكومية ذات شـقين يغطيان نشـاطين ونتيجتين: صون وتعزيـز قيم الديمقراطية الليبرالية، وتحقيق الأهداف المرجوة من الخدمة العامة والسياسة العامة. بمعنى آخر، لا بـد من الحفاظ على القيم الديمقراطية وضمانهـا عندما تقوم الحكومة (بطريقة هرمية أو من خلال الشبكات) بتقديم الخدمات وتنفيذ السياسات. وغالبا ما ننسى أن للفعالية الحكومية عنصراً مؤسساتياً (سياسياً)، لا مجرد عنصر فني أو إداري.

وخلاصة القول إن المسـألة الجوهرية - والتحديات الفكرية والسياسية والمؤسسية - للسـنوات القادمة سـتتعلق بكيفية بناء وتطوير القدرة السياسية والإدارية للحكومات الديمقراطية.

٢-التحديات وسبل المضي قدماً:

بادئ ذي بدء أود التأكيد على أن التحديات وسبل المضي قدماً للإدارة العامة تحتاج بلا شـك إلى معرفة المشـكلات الاجتماعية والتنبؤ بها للسنوات القادمة، الأمر الذي يمكن أن يضر بمجتمعاتنا، ويحد من إمكانيات الرفاهية المتاحة لها؛ ومن الأمثلة على ذلك المشـكلات المرتبطـة بتغير المناخ وتأثيره في مختلـف جوانب الحياة الاجتماعية - السـلامة الجسـدية للسـكان، والأمن الغذائي، والطاقة، والبنية التحتية، إلخ - أو مشـكلات الهجرة المرتبطـة بعدم تكافؤ الفرص الاقتصادية بـين الدول أو بدافع من الاضطرابات السياسـية الداخلية، أو مشـكلات الفقر وعدم المساواة أو الأمن، والتي أصبحت أكثر إلحاحاً، مع أنها ليسـت جديدة. وهذه المشـكلات وغيرها تواجه اليوم

عدداً كبيراً من البلدان. ومع ذلك، وفي رأيي، يكمن التحدي والسؤال الأهم للمستقبل في العملية، العملية التي يعالج من خلالها المجتمع والحكومة المشكلات، ويتم الاتفاق على حل مقبول اجتماعياً. وينبغي التأكيد هنا على أنه من أجل مواجهة المستقبل، فإن أهمية العملية تفوق أهمية المحتوى - لا ما تفعله الحكومة فحسب، ولكن كيف تفعله - دون أن نبخس أهمية معرفة المحتوى المحدد للمشكلات العامة التي ستتم المشاركة في حلها.

ثانياً: اسمحوا لي أن أضيف أنه في المستقبل لن تواجه عملية الحوكمة مشكلات وتحديات جديدة فقط، ولكن أخرى ضاربة في القدم، وتتطلب السيطرة من أجل حماية الجودة المؤسساتية والفعالية الإدارية للحكومات. وأشير هنا إلى الحاجة الملحة لبناء بيروقراطية صارمة وسليمة، وهي هيئة من كبار المسؤولين وموظفين من المستوى المتوسط يحترمون القوانين، ويتمتعون بمهارات وخبرات فنية مثبتة، ويتحملون المسؤولية أمام رؤسائهم والسلطات العامة والمواطنين. وفي صميم جدول الأعمال المستقبلي لعدد من البلدان، بما في ذلك دول أمريكا اللاتينية، من القرارات الحاسمة الواجب اتخاذها إقامة بيروقراطية حقيقية «سلطة عقلانية» استنادا إلى القانون والمعرفة الفنية (Rationale Herrschaft, in a Weberian sense)[1]، إذ ببساطة يستحيل على الحكومات الديمقراطية الناشئة - وحتى الناضجة - أن تشهد بأنها حكومات وقيادات اجتماعية قادرة إذا كان المسؤولون والسلطات يتسمون بالانتقائية والفساد وعدم الأهلية؛ وهذه هي المساوئ أو العيوب الثلاثة للأنظمة السياسية التقليدية التي تحل عن طريق النظام الهرمي البيروقراطي للدولة الحديثة. ويتطلب هذا التحدي عدم تسييس تعيينات وترقيات وإقالة الموظفين الحكوميين، وسياسة متينة لإدارة الموارد البشرية، واتفاقا حول مدى ملاءمة ترسيخ نظام الخدمة المدنية باعتباره قناة مفضلة لضمان الاحترافية، والنزاهة العامة، والامتثال للقانون. ويؤدي هذا إلى فهمنا أن البيروقراطية المهنية شرط ضروري ولكنه ليس كاف لتمتلك الحكومة الفعالية والقدرة على التوجيه.[2]

(١) قيادة السياسات المستندة على نموذج ويبر (Weber) وخصائصه ذات السلطة القانونية العقلانية، والسيطرة، والتسلسل الهرمي، والقواعد، والخبرات، والقدرة على التنبؤ، والثبات، والاتساق، وما إلى ذلك. المترجم

(٢) يعد ميثاق The Ibero-American Charter for the Public Service (2003) خطوة في الاتجاه الصحيح في دول أمريكا اللاتينية.

ثالثـاً: علاوة على نتائج إصلاحـات الإدارة العامة الجديدة - وما يثار حول مبدأ اللامركزية الحكومية بصفته شـرطاً لفعالية وكفاءة وجودة تقديم السـلع والخدمات العامة - فإنني أعتبرها معياراً لأنها تطالب بأن يكون الأداء الحكومي فعالاً في خفض التكاليـف، وأن يثمر عن نتائـج ذات قيمة عامة للمواطنـين. إن الأزمات المالية التي تواجهها دول مختلفة اليوم - إلى جانب المظاهـر الاجتماعية للاضطرابات - تثبت ضـرورة وأهمية أن يكـون الأداء الحكومي مبنياً على المتانـة المالية والكفاءة والجودة العامة. ومع ذلك، يجب ألا ننسـى أن تشـغيل البيروقراطية المهنيـة - حتى لو كانت إدارة حديثة، وفعالة في خفض التكاليف، ومعززة للقيمة العامة - مؤطر وتقرره عملية الحوكمـة، من خـلال العملية التي عن طريقها تقوم الحكومـة - بالتعاون مع المجتمع - بتحديد أهدافها ذات الأولوية، واتخاذ القرارات بشـأنها، ومن ثم تحقيقها. وهكذا، تكون العملية الإدارية جزءاً لا يتجزأ من عملية حوكمة تؤطر تنظيمها وتشغيلها، وتضع الحدود لذلك.

من خلال عدم أخذ هـذه الجوانب بعين الاعتبار، كان يعتقد أن الإدارة الحديثة - بسلامتها المالية، وفعاليتها الإدارية، وابتكارها، وتركيزها على المواطن - كافية لإعادة بناء القدرة التوجيهية الحكومية. وما هو أسـوأ من ذلك أنه كان يعتقد بتعادل الإدارة والحكم (بمعنى أن الحكومة هي في الأسـاس مسـؤول إداري، أي مقدم كفؤ للسـلع والخدمات العامة)، وبأن الحكومة الريادية والإدارية والمؤهلة والفعالة كانت قادرة - بل وكبيرة بما يكفي - لقيادة المجتمع نحو مسـتقبل أفضل رسخه الدستور. وتعد الإدارة العامة الفعالة والمؤهلة مكوناً أساسـياً من مكونات الحوكمة، ولكنها مجرد شـرط من شروطها الوظيفية وعوامل نجاحها الرئيسية.

رابعـاً: تتخذ عملية الحوكمـة العديد من الأنواع والأشـكال وفقاً لخصائص القضايا الراهنة، وظـروف المجتمع الاقتصادي والمدني، ودرجة تطور وتنظيم هذا المجتمع، وصورة تقاليده السياسـية والثقافية، وهلم جـرا. لذلك، قد يتم تفضيل بعض الأشـكال الهرمية للحوكمة والإدارة البيروقراطية على غيرها، وسوف تكون ضروريـة جداً إن أراد المجتمع تجنـب فقدان توجهه وتماسـكه، وتحقيق أهدافه المرجوة، في حين أنه في مسائل أخرى، وتحت ظروف اجتماعية مختلفة، قد تظهر أشـكال من الشـراكة والحوكمة الشـبكية، وتكون مثمرة للغاية. في الواقع، تؤدي الحكومات دورها الاجتماعي التوجيهي من خلال عمليات وأشكال حوكمة مختلفة تتعايش وتنشأ معاً.

مع هذه الاعتبارات التحذيرية، يمكننا القبول بأن عملية الحوكمة للمستقبل - على الأقل في قضايا متعددة - ستكون الحكومة فيها جزءاً لا يتجزأ من المجتمع، بحيث يضم نقاط قوة الحكومة ومواردها، ومنظمات المجتمع المدني، وشركات القطاع الخاص من خلال الشراكات والشبكات. وإذا كان من المرجح لعملية الحوكمة هذه أن تسود في المستقبل في حقول عامة عديدة، فسنواجه عندها مجالاً معقداً من المعرفة والعمل يمارس الضغط من أجل توضيح المفاهيم والإثبات السياسي. إن الحوكمة الشبكية والحكومة الشبكية عمليتان راسختان يحيط بهما الخطاب والأمل والحماس، ولكن السؤال المعرفي والمحوري سياسياً يكمن في إثبات أن عملية الحكم تشمل كلاً من الطابع العام للحوكمة وفعاليتها التوجيهية والتشغيلية. وإن لم يكن، فستنطلق المجتمعات في مغامرة، مكررة ومضخمة للمشكلة ذاتها التي تحاول حلها. وللتعبير بشكل ملموس، علينا أن نسأل ما إذا كانت الحوكمة الحديثة تصون القيم الديمقراطية الجوهرية، وتسدي نتائج اجتماعية.

يجب تحليل القضيتين معاً بسبب المفهوم المزدوج للفعالية العامة المشار إليه باختصار سابقاً، وأيضاً لأن معظم أدبيات الحوكمة تركز في المقام الأول على الأهداف المتعلقة بالكفاءة والأداء، وبدرجة أقل على أهداف المساءلة الديمقراطية.[1]

في الجزء الأخير، سوف أعرض بعض الأسئلة حول «العمومية» في كل من الحوكمة الشبكية وفعاليتها، حيث تبدو إدارة الشبكات إحدى نقاط ضعفها. وللأسف، يستغرق الأمر وقتاً أطول لمعالجة النقاط الدقيقة لمشكلات العلاقة الثنائية بين الحوكمة والديمقراطية بشكل صحيح، إذ إن المشكلات الأكثر تحدياً هي المرتبطة بمؤسسات التمثيل السياسي ومفهوم المساءلة العامة.

من الممكن أن تكون شبكات وشراكات القطاع العام - القطاع الخاص - الشعب أكثر كفاءة وفعالية في الوصول إلى أهداف محددة أو أكبر. ولكن، لن يكون تشغيلها وحلولها من الصالح سياسياً ولا المقبول اجتماعياً ما لم يثبت ويظهر بما لا يدع مجالاً

(١) إن مؤشرات البنك الدولي للحوكمة ("مسائل الحوكمة") والمؤشرات التي لخصها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ("دليل المستخدم للحوكمة") - والمصنفة تحت ١٦ مجالاً من "مجالات الحوكمة" - تشمل جميعاً ما يشير إلى القيم الديمقراطية وشروط الفعالية، ولكنها لا تقدم أي تعليق على ربط مكونات الحوكمة المؤسسية والفنية، بغض النظر عن نقاط ضعف أخرى. وفيما يتعلق بالثقافة الإدارية لدول أمريكا اللاتينية وغيرها، فمن غير المقبول فصل الاعتبارات الإدارية للفعالية عن الاعتبارات المؤسسية لعمومية عمل الحكومة.

للشك أن الأهداف ذات قيمة عامة، وما لم يبرهن على أن عملية صنع القرار (بما في ذلك الأنشطة وأدوات السياسة) تنفذ وفقاً لقيم الدولة الديمقراطية.

إن معظم ما كتب حول الحكومة الشبكية يفترض أن الطابع العام لأفعالها مؤمن تماما، لدرجة أن المقالات الأكاديمية والكتب تلبي أساسا مواضيع إدارة الشبكات دون النظر بعناية في مكوناتها وآثارها العامة. مع ذلك، من المهم أن نذكر أنه في أمريكا اللاتينية وغيرها، عندما تتناول الحكومات القضايا العامة المهمة (وليس القضايا العادية)، ما تزال عمومية الشراكات والشبكات مشكلة قائمة، مما يثير الشكوك والانتقادات حول المواضيع التالية: إمكانية استيلاء جماعات مخولة ذات مصالح على الحكومة، وإمكانية التواطؤ غير القانوني بين بعض المشاركين والسلطات، واحتمال استبعاد أو رفض مشاركة قطاعات محددة من المواطنين في عملية صنع القرار، والشكوك التي تحوم حول تمثيل أو مصداقية أو موثوقية شركاء حكوميين معينين في الشبكة (نظراً لسوء سمعتهم الاجتماعية وخلفيتهم الفاسدة)، ميل شبكات السياسة أو القضية للانخراط في مجالات محددة من مصالحها بدون اعتبار الحوكمة بكاملها، أو المصلحة العامة للمجتمع ككل، أو بعدم الاهتمام بتطوير أنشطة أولويات تكوين وتجميع المواطنين (الاتجاه المعروف باسم «مفهوم أصحاب المصلحة»). وأخيراً، هناك خلل في الشفافية، إذ إن عملية صنع القرار ليست في المجال العام (هويات الشركاء الحكوميين، وكيفية تحديد القضية العامة ومعالجتها، والأساس المنطقي لتأييد قرار الحوكمة، ونوع التزام الشركاء في الشبكة)، بالإضافة إلى عيوب المساءلة لأن الأشخاص المسؤولين عن تحديد ومتابعة وتحقيق المصلحة العامة لا يخضعون لأعراف محددة بوضوح، أو لأنه لا توجد مثل هذه الأعراف.

ومن بين الإجراءات العملية التي يمكن القيام بها، وتعكس الإجراءات التالية توافقاً قوياً في الآراء:

- تطوير المؤسسات لضمان مشاركة المواطنين في صنع القرار العام (التشاور، والنقاش، والتنفيذ، وربما وضع الميزانية ومراقبة الإنفاق، وأشكال الارتباط بالأجهزة الحكومية).
- مؤسسة الشراكات والشبكات بين القطاعين العام والخاص، وتحديد محتواها، ونطاقها، وقواعد دخولها، ولمحة عن أعضائها، وقواعدها التشغيلية... دون تقويض الحوافز لإنشاء شبكات وشراكات.

- ضمان عدم اقتصار الحق في إبداء الرأي على أصحاب المصلحة المؤثرين، بل أن يشمل ذلك أيضاً الفقراء، والضعفاء، والذين يعانون من التمييز، بحيث يمكنهم أن يشاركوا في القرارات العامة.
- تشجيع إيجاد رأس المال الاجتماعي وبناء القدرات لتحسين الجودة المؤسسية والفنية لمشاركة المواطنين. (هذا الموضوع حاسم في المجتمعات النامية، إذ إن قدرات الفئات الاجتماعية غير كافية للتعامل مع العديد من المشكلات العامة، وروابط الثقة والتعاون بين الأسر والجماعات غير مألوفة في الغالب).
- الحفاظ على شفافية ومساءلة عملية الحوكمة ونتائجها عبر القنوات القانونية.

بما أن الشراكات وحوكمة الشبكات تقوم على رغبة المواطنين في المشاركة في القرارات والإجراءات العامة، وعلى الجودة السياسية والفنية لمشاركتهم، فهناك العديد من المواضيع المفتوحة للدراسة. والسؤال الأساسي يتعلق بما إذا كان ثمة بالفعل كثافة أكبر للمشاركة الاجتماعية (عدد أكبر من المشاركين في المزيد من القضايا العامة، وعدد أكبر من منظمات المجتمع المدني ومنظمات أفضل منها، وقدر أكبر من الاتساق والاستمرارية الدائمة، ووجود أكبر في المشاورات والمناقشات، وهلم جرا)، وجودة أفضل (جودة مؤسسية، ومعرفية، ومالية، وتنظيمية، وفنية، إلخ) لمشاركة المواطنين. بدون هذين الشرطين، يبقى الحديث مجرد حديث إنشائي عن الحكومات الشبكية / حوكمة الشبكات، أو للتيقن بأنها ستكون أكثر فعالية في تحقيق النتائج العامة المتوقعة. ويتعلق السؤال الثاني بالبحوث لتحديد العوامل التي تعزز وتوسع المشاركة الاجتماعية، وتحسن نوعيتها، وبالتالي تجعل المشاركة ملائمة وفعالة ومسؤولة؛ لذا، فإن أحد مجالات البحوث المثيرة للاهتمام والتحدي هو كيفية بناء رأس المال الاجتماعي، والقدرة الاجتماعية، والمواطنة الفاعلة، والمؤسسات العامة المفتوحة والشاملة اللازمة لوجود حوكمة الشبكات الحقيقية وإثبات قيمتها.

تواجه الحوكمة أيضاً مشكلات على الجانب الإداري فيما يخص إدارة الشبكات، وكيفية إدارة الشراكات لتكون مثمرة. وتشير المشكلة الأكثر ذكراً إلى الدور المتغير للمسؤولين الحكوميين حين يعملون في شراكات وشبكات. فبسبب تعودهم على العمل في منظمات معينة، وضمن نموذج هرمي للحكومة، وحدود واضحة، وقواعد وإجراءات صارمة، وحكم ذاتي واسع فيما يتعلق بالمجتمع، فإنهم يفتقرون إلى المهارات والكفاءات اللازمة لإدارة الشبكات متعددة المنظمات ومتعددة المستويات الحكومية،

ومتعددة القطاعات. لذلك، تتناول عدة دراسات موضوع المهارات والكفاءات الجديدة للمسؤولين، مؤكدة أن المسؤول الحكومي الجديد لا بد أن يكون قائداً، وليس مجرد سلطة ممارسة للنفوذ، ولا بد أن يكون قادراً على عقد المنظمات الاجتماعية، والحوار، والنقاش، والتفاوض مع أصحاب المصلحة الاجتماعية المستقلين، والتوصل إلى اتفاقات، والتعاون، والمشاركة في اتخاذ القرار، والمشاركة في الإنتاج، وتقاسم المسؤولية عن الأنشطة والنتائج. ومن الأوصاف الأكثر شيوعاً لتصوير الدور الجديد للحكومات عند إدارة الشبكات: الشركاء، والممكنون، والميسرون، والممثلون المتعاونون، والمنظمون، والقادة.

يفضل عدد من الكتاب الاتجاه مباشرة إلى المشكلات العملية لإدارة الشبكات - وبشكل أساسي تنسيق العمل الجماعي - الذي عادة ما يكون معقداً. وتقوم الأدبيات التي نشرت وبيعت على نطاق واسع بتحليل مشكلات التنسيق، وتقديم مقترحات بشأن كيفية معالجتها، مع الإشارة إلى بعض التدابير مثل «تخيل / تصور الشبكة، وتنظيم ومواءمة الشبكة، وتحريك وقيادة وضبط الشبكة، وتقييم أداء الشبكة» (Moore, 2009)، أو «التوفيق بين الأهداف، وتوفير الرقابة، وتجنب انهيار الاتصالات، وتنسيق الشركاء المتعددين، وإدارة التوتر بين المنافسة والتعاون، والتغلب على عجز البيانات ونقص القدرات» (Goldsmith and Eggers, 2004).

غير أن المشكلة الجوهرية لإدارة الشبكات تتعلق أساساً بالعملية التي يتم من خلالها تحديد مضمون الحوكمة (الأهداف المراد تحقيقها، والإجراءات التي يتعين تطويرها، وأصحاب المصلحة الذين سيتحملون المسؤولية، والموارد التي ستخصص، والأدوات التي ستستخدم)، وبالتالي كيفية إدارة أو إجراء عملية اتخاذ القرار، مع مراعاة تحديد ماهية المعايير أو من خلال أية أعراف وإجراءات. إن عملية صنع القرار هي المشكلة، لأن تفاعل العديد من أصحاب المصلحة مع مختلف المصالح والآراء ومناصب السلطة والمعرفة - التي يحاول كل منها أن يكون مؤثراً في العملية - قد يجعل العملية نزاعية، ومنحازة، وبطيئة، ولا متناهية، الأمر الذي يثير مواقف من عدم المحكومية بدلاً من الحوكمة. وعليه، فإن القضية الرئيسية هي إيجاد ومعرفة ظروف الإدارة الملائمة والمعقولة والفعالة لعملية الحوكمة.

إن الشرط الأساسي لإدارة الشبكات هو الاتفاق بين المشاركين في الشبكة: حول كيفية بناء وإدامة الاتفاق ومراحله مثل: التفاهم، ووجهات النظر المشتركة، وتقديم حلول الوسط، وتسوية الصراعات. فبسبب كون العملية جهداً جماعياً مع أعضاء

مختلفين، فإنها لن تبدأ أو تتقدم أو تحافظ على زخمها وتحقق غايتها ما لم يتم إبرام واحترام اتفاقات بين شركاء القطاعين العام والخاص والشركاء الاجتماعيين. في الأساس، يلزم نوعان من الاتفاقات: الاتفاق على قواعد الوصول للمشاركة في العملية، والاتفاق على القواعد أو الممارسات الواجب اتباعها واحترامها في السراء والضراء أثناء عملية صنع القرار للحوكمة. أما الخلافات والاختلافات حول هذه النقاط الحاسمة فهي تجعل من غير المرجح البدء في عملية الحوكمة، وتقدمها، وتحسينها، وتعزيزها، وتوصلها إلى نتيجة.

ومع ذلك، يبدو أننا لا نملك ما يكفي من المعرفة حول الظروف العملية التي تعزز وتدعم الاتفاق بين الشركاء في الشبكة (الثقة المتبادلة، وتماثل التبادلات، والتفاعل المرضي المتكرر، والقيادة المحترمة والمقنعة، وفن التفاوض بذكاء، وهلم جرا). وما زال الغموض يكتنف الطريقة التي يمارس من خلالها المشاركون تفاعلهم ومفاوضاتهم طوال عملية تحديد مضمون الحوكمة والتحقق من صحته. كما نفتقد المعرفة أو المعرفة الكافية المجربة بمنطق تشكيل الاتفاقات. فنحن غير مدركين للقواعد التي تتبعها الجهات الفاعلة العامة والخاصة أو تكون مستعدة لاتباعها خلال عملية اتخاذ القرار. ونحن أيضاً نجهل القواعد الأقرب للاعتماد من قبل المشاركين، أو القواعد التي سيوافقون عليها عادة بدون تردد، أو - من ناحية أخرى - قواعد التفاعل التي يعتبرونها غير لائقة وغير مقبولة لأسباب سياسية لأنها تتعارض أو تثير الشكوك حول بعض القيم أو المواقف أو تستبعد أشخاصاً معينين، أو لأسباب تحليلية لأنها تسمح بالآراء أو الانتقادات التي لا يدعمها المعيار العقلاني لتقديم البراهين والحجج والبيانات والحسابات الصحيحة.

الخلاصة، إنه سيكون من المهم مستقبلاً تحديد الظروف الاجتماعية وطبيعة القضايا العامة التي تحبذ الحوكمة الهرمية أو الشبكية. ومن الضروري أيضاً بناء الظروف الاجتماعية التي تمكن الحكومة والمجتمع من العمل معاً للمشاركة في تسيير دفة الحياة اليومية، والمسؤولية عن الأنشطة والنتائج المتحققة، برغم نمط الخصومة والمنافسة للديموقراطيات التعددية، وعيوب وانحيازات النظام الداخلي والنظام الدولي.

الفصل السادس

تأملات شخصية في الإدارة العامة وإدارة التنمية في أفريقيا: ١٩٦١-٢٠٦١م

موسى إن. كيجوندو
Moses N. Kiggundu

١- مقدمة:

لــم يكن هنــاك كهرباء أو مــاء أو مستشــفى أو حتى عيادة فــي القرية. حيث ترعرعت في أوائل الســتينيات، ولكن كان هناك ثلاث مــدارس ذات مصادر قليلة: واحدة مســيحية، وواحدة كاثوليكية، وواحدة مســلمة. وعندما أتأمل نشأتي، أذكر مجتمعاً شــديد الاختلافات يتصف بالمتناقضات والفروق، وأحياناً بالصراعات، مما جعلنــي عديم الراحة منذ البداية. ولكن ذلك المجتمع قدم لي العولمة بشــكل قوي. وتعد ســنة ١٩٦١ أيضاً مهمة كونها تميزت ببداية الاســتقلال السياسي في معظم البلــدان الأفريقيــة التي كانت تقع تحت الاســتعمار الأوروبي، وقــد أخبرنا عندها بأن الاســتقلال ســوف يغير ذلك كله. أذكر بالأخص أساتذتي الأسكتلنديين عندما كانوا يخبرونني وأصدقائي بأننا محظوظون لأننا ولدنا في الوقت والبلد المناســبين. ومع ظهور الاســتقلال، تحولت أوغندا وبلــدان أفريقية أخرى بين ليلة وضحاها من مســتعمرات إلى دول مستقلة. وقد حرك هذا ضرورة تطوير أنظمة حديثة للإدارة العامة لم تشهدها القارة من قبل.

وقــد أوجدت معظم الدول المســتقلة لاحقاً مجموعة كبيرة من مؤسســات الإدارة العامة كالوزارات والدوائر والمؤسســات والأجهزة والشركات العامة (المملوكة للدولة). وتشــمل هذه فروعا تنفيذيــة جديدة للحكومــة، ونوعاً جديداً من الــوزارات المعنية بتقــديم خدمات تتواكــب مع توقعات ما بعــد الاســتقلال، ووكالات تنظيمية جديدة متناســبة مع الفكر السياســي والاقتصادي المعاصر، ومؤسســات أمن وشرطة ودفاع حديثة للمحافظة على القانون والســلام والاستقرار، والدفاع عن البلاد ضد الأعداء الخارجيين (الحقيقيين أو المتوقعين)، وشــركات حديثــة مملوكة للدولة لإدارة وأفرقة الاقتصــاد؛ وكل هذا كان مدفوعاً بفكر تدخلات الرأســمالية الحاكمــة غالباً. وقد افتتحت بعثات دبلوماســية في مختلف الدول وفي الأمم المتحدة للتكلم باسم ومصالح البلدان حديثة الاستقلال وعكس صورتها، بالإضافة إلى فتح مدارس ومعاهد جديدة للإدارة العامة لتعليم وتدريب موظفي الحكومات الأفريقية الحديثة لتطوير المؤسسات

والبشر والاستشارات والبحوث، والتعريف بالسياسات والبرامج المستقبلية وتطويرها وتعيين موظفين مكرسين لها من أجل التنمية الوطنية.

وبالنظـــر إلى الوراء، لا بد من القول بأن الكثير قد تحقق في وقت قصير نســـبياً. إن أوائل الستينيات كانت بالتأكيد من أفضل الأوقات لمواطني البلاد التي حصلت على اســـتقلالها حديثاً. في الحقيقة، تلقـــى العديد منا التعليم والتدريب لمواجهة تحديات النصف الثاني من القرن العشـــرين. في ذلك الوقت، كانت توقعات ما بعد الاستقلال ما تـــزال رفيعة التمنيات (مبتهجة)، ووضعت الأنظمة والهيـــاكل والبنى التحتية (مثل الإدارة العامة) التي تأسســـت خلال وقت الاســـتعمار والتي كانت ما تزال ذات فعالية، إذ تمتع المواطنـــون بخدمات عامة متنوعة (التعليم، والصحـــة، والإمدادات الزراعية، والسياسات، إلخ). وقد بدت الاقتصاديات وكأنها تعمل مع صادرات قائمة على الموارد تجلب للداخل إيرادات كافية لدفع تكاليف واردات المعامل والمصانع، خاصة من القوى المستعمرة سابقاً. وكانت النقاشات السياسية ما تزال قائمة، وحقوق الإنسان محمية بطرق أفضل من الســـابق. وقد تأسســـت أنظمة جديدة للإدارة العامة في المقاطعات والأقاليـــم حديثة التأســـيس من أجل تقريب الخدمات العامة للشـــعب، خاصة أولئك الذين يعيشون في أماكن فقيرة وبعيدة أو نائية.

بالنســـبة لمعظم البلدان حديثة الاســـتقلال، فقد نتجت مجموعة من قوى العرض والطلب (مثل زيادة الســـكان، والتغيرات الديموغرافيـــة، وخطط التطوير، والتوقعات المتزايدة للســـكان)، وأنظمة إدارة عامة ســـريعة التوســـع خلال فترة قصيرة نســـبيا. وقد خلق هذا بدوره حاجات ماســـة لمواطنين مؤهلين - للأعمال المكتبية والإشـــرافية والفنية والإدارية والتنفيذية وغيرها - لملء المراكز على جميع المستويات في المؤسسات العامـــة التي أوجدت أو توســـعت حديثـــاً. ومع الاعتراف بالحاجة للتطوير البشـــري فـــي القطاع العام، فإن المجتمع الدولي - وعلى رأســـه برنامـــج الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية والاقتصاديـــة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائـــي، والبنك الدولي، وجهات ثنائيـــة مانحة مثل: هيئة المعونـــة الأمريكية، ووكالة التنميـــة الدولية الكندية، ووزارة التنمية الدولية البريطانية، والوكالة الســـويدية للتعـــاون الإنمائي الدولي، وغيرها - قـــد عمل مع الحكومات الأفريقية لتأســـيس معاهد الإدارة العامـــة أو معاهد تطوير الإدارة. وبالمثل، فإن المدارس الوطنية للإدارة تأسســـت في الدول الناطقة بالفرنسية (مثل الســـنغال وغينيا وســـاحل العاج). وقـــد صممت هذه المؤسســـات التي تملكها وتمولها وتديرها الدولة من أجل تأمين تطوير الموارد البشرية والتدريب والاستشارات

والخدمات البحثية اللازمة لفعالية إدارة وأداء الأجهزة العامة حديثة التأسيس. وقد قدمت بالفعل إسهامات مهمة في تدريب قيادات الخدمة العامة في البلدان الأفريقية حديثة الاستقلال. كما أنها أسهمت في تدريب وتجهيز الموظفين الحكوميين على عدة مستويات وأدوار، ومن ضمنها وظائف المبتدئين، والوظائف المهنية، والوظائف الإدارية في المستويات المنخفضة والمتوسطة، بالإضافة إلى وظائف الدعم (مثل أعمال السكرتارية)، والمديرين التنفيذيين رفيعي المستوى (Kiggundu, 1991).

ولكن، وكما نذكر جميعاً، فإن الأوقات السعيدة لم تدم طويلاً. وبحلول السبعينيات، كانت الأنظمة العسكرية تحل محل الحكومات المنتخبة ديموقراطياً: فقد استبدلت نشوة الاستقلال بالحروب الأهلية، والانقلابات، والصراعات، وانتهاكات حقوق الإنسان شديدة التوسع، متبوعة بنزوح الشعوب داخلياً أو خارجياً. لقد كان الموظفون المتعلمون وذوو المهارات العالية بين أوائل المهاجرين تاركين الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية خالية من الموظفين اللازمين للاهتمام بالأعمال الحكومية. وكان ظهور برنامج تعديل الهياكل في أوائل الثمانينيات نتيجة للتأثيرات المتراكمة لأزمتي البترول في عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٩، والركود العالمي عام ١٩٨٢، والقحط في ١٩٨٣-٨٤، والفساد الإداري الداخلي، وسوء تخصيص الموارد، بالإضافة إلى عدم الاستقرار السياسي الداخلي. وانهارت حالة الإدارة العامة مع انهيار الاقتصاد السياسي الوطني (انظر Kiggundu, 1996).

رحل معظم المغتربين أو لم يجددوا عقودهم، وخاصة أولئك الذين أتوا من البلدان الأوروبية. وشهد العامان ١٩٧٣ و ١٩٧٨ أولى وثانية أزمات البترول، وشهد عام ١٩٨٢ الركود العالمي. وقد ضربت تلك الأزمات العالمية الثلاث مجتمعة الاقتصاد الأفريقي بقوة، وساءت الأمور أكثر بحلول الثمانينيات: فتراجعت اقتصادات الدول، وضعفت القيادة، وتقهقر مركز أفريقيا في الاقتصاد العالمي. ويشير بعض المراقبين إلى عقد الثمانينيات على أنه عقد الخسارة لأفريقيا، ليس اقتصاديا فحسب، بل أيضاً سياسياً واجتماعياً – ومن حيث موقعها الدولي – دبلوماسياً واجتماعياً. وكان مرد ذلك جزئياً إلى أن الحكومات كانت قد خسرت قدرتها على تأمين الخدمات العامة الضرورية داخلياً وخارجياً.

وبتغيير الإدارة من مدنية إلى عسكرية، فإن الإدارة العامة لم تعد من أولويات الحوكمة الوطنية أو القيادة أو التطوير. بالإضافة إلى ذلك، فإن الخدمات العامة لم تعد ترى على أنها وسيلة للتطوير بل على أنها أداة للقوى الظالمة. وبمعنى آخر، فإن

المدنية والإدارة العامة وتطوير الإدارة قد خسرت مقابل العسكريين! وقد طاردت تلك الخسـارة أفريقيا والأفارقة حتى هذا اليـوم. وبدأت مدارس ومعاهد الإدارة العامة بالانهيار، مـع قيادات ضعيفة وقليلة الخبرة، وميزانية منخفضة، ومسـتويات عالية من الاسـتنزاف العقلي في مجالات التوظيف المهمة التي كانت تعاني شح الموارد لمواد التدريب، وهشاشـة البنيـة التحتية، وتقادم التقنية، وضعف الإقبال، وسـوء وتراجع خدمات السـكان، وعدم الاحترام من قبل المديرين التنفيذيين العسـكريين الذين لم يعـودوا على اتصال بالمجتمع الدولي أو يتعاونوا معـه. إنني أذكر زيارة أحد المعاهد التدريبية الوطنية في جنوب أفريقيا: فهو لم يفتقر لمواد القراءة والتدريب الأساسية فحسـب، بل إن سـقف المبنى الرئيسـي كان يتسـرب منه الماء، وكان أثاث القاعات محطماً.

ومن خلال خبراتي الشخصية، والدراسـات المسحية والمطبوعات، أظن بأن جزءاً كبيراً من المشكلة هو عدم وجود التوازن أو عدم وجود الرقابة والتوازنات بين الأقسام المختلفـة للحكومة والمؤسسـات المرتبطة بهـا. بحلول الثمانينيات، خسـرت الدول الأفريقية التوازن بين الجيش والمدنيين، وبين المديرين التنفيذيين والمشرعين والقضاة، وبين الفروع السياسـية والمهنية للحكومة، وبين من يعملـون في الحكومة ومن يتلقون الخدمة. وأصبحت القوات المسـلحة الأفريقية جزءاً من المشـكلة بسـبب بنائنا لها بسرعة، وتكبيرها، وتقويتها بشكل هائل وبسعر باهظ بدون مراقبة مدنية فاعلة. وفي النهاية، وفي بلدان كأنجولا، وجمهورية الكونجو الديمقراطية، وأثيوبيا، وغينيا، وغانا، ونيجيريا، وأوغندا، فإن تلك القوى أصبحت خارج نطاق السـيطرة، وقللت من أهمية المؤسسـات الديموقراطية والمدنية والوطنيـة، والحوكمة، والتطوير. حتى في البلدان التي كانت فيها الحكومة «مدنية»، فإن الفرع التنفيذي أصبح شديد القوة على حساب الخدمات العامة المهنية، وفقد المجتمع أصواتاً مهنية ومدنيين متعلمين مقابل إملاءات الأقلية الحاكمة. وقد فشلت المؤسسات التطويرية التي ظهرت بعد الاستقلال كمعاهد الإدارة العامة في بناء قدرات للسـلام، والاسـتقرار، والأمن الفعال، ومؤسسات أمنية تحت السيطرة المدنية، حيث إن الأخيرة تتطلب مؤسسات فعالة للشعب، في حين كان الاستيلاء على الدولة الذي صبغ معظم أفريقيا حينها يتغذى على المؤسسات العسكرية الضعيفة والفاسـدة. وعندما أصبحت أعضاء الدولة شـديدة الاختلاف بمتطلباتها المتنافسة والمتصارعة (مثل الإنفاق على الجيوش مقابل الخدمات الاجتماعية)، فقدت الخدمـة العامة التي كانت تضعف تدريجياً القـدرة على بناء آليات تكاملية وفعالة أو

تقريب وجهات النظر بين المصالح المتصارعة. وقد تسبب هذا في حالة دائمة من التنافر الداخلي، وحتى في حروب أهلية في دول تراوح من الجزائر إلى زمبابوي.

٢- فشل الخدمات العامة الأفريقية:

لقد كان الشأن الأفريقي بعد خمس وعشرين سنة من الاستقلال في حالة متأزمة. وفشلت مؤسسات الخدمات العامة - بما فيها معاهد الإدارة العامة - في الوفاء بتوقعات الشعوب التي أشرقت مع فجر الاستقلال. ففي أوائل الثمانينيات، استنتج تقرير للبنك الدولي كتبه إليوت بيرج (Elliot Berg, 1981) أن الحالة الأفريقية غير قادرة على أداء المهام الرئيسية من أجل استدامة التطور الاجتماعي والاقتصادي. وما جعل الأمور أسوأ أنه لم يكن هناك تفسير واضح للأسباب الرئيسية لفشل الحلول العملية والمنهجية للخروج من الأزمة (Berg, 1981, World Bank 1998).

ويقدم الجدول (١) ملخصاً لبعض العوامل الأساسية التي أسهمت في إفشال الخدمة العامة الأفريقية، والأداء غير الفعال لمؤسسات ومنظمات الخدمات العامة الأفريقية. وكما لاحظ العديد من المراقبين، فقد كان هناك فشل في القيادة والحوكمة والإدارة والإشراف في جميع المراحل، من القمة إلى القاع، من قطاعات الاقتصاد والمجتمع، والسلطات المحلية والمركزية، والوزارات المعنية والأجهزة التنظيمية، والمهام الجوهرية للحكومة، بالإضافة إلى الشركات المنتجة الخاصة والمملوكة للدولة. وأسهم تراكم كل هذا الفشل في انتشار الفقر والأمراض في أفريقيا، وتغييرات اجتماعية تقدمية غير متكافئة، وهشاشة الحكومات، وانخفاض المكانة مقارنة بالمناطق الأخرى من العالم.

جدول رقم (١)

أسباب عدم فعالية أداء الخدمة العامة المتعلقة بالتدريب والقيادة

عدم فعالية الحوكمة، والقيادة، والإدارة	مستويات المديرين التنفيذيين، وكبار المديرين، والمشرفين، والمديرين في المستويات المتوسطة والمنخفضة، والموظفين المبتدئين، المناطق/ القطاعات النائية وقليلة الخدمات.
نقص التخطيط والمساءلة	الأهداف المشتركة، والمحاسبة من أجل النتائج، والميزانية، وشؤون الموظفين، والسجلات والبيانات، والتقنية، والإمدادات، وضعف إدارة المخاطر، «الإدارة بأسلوب الدفاع المدني».

ضعف إدارة الموارد البشرية	الرواتب، والمزايا والحوافز؛ عدم تطابق الموظف مع الوظيفة، التعيين والتخطيط للوظائف، التدريب والتطوير من أجل النتائج، المعنويات، الانضباط.
تنظيم الخدمات العامة	تصميم وهيكلة الوزارات، والإدارات، والوكالات، التنسيق بين الوزارات والوكالات، التكامل، والشبكات، والتواصل، والترابط، والتفويض، وعدم المركزية، والإدارة الشاملة.
البيئة العدائية	قطع الاتصال، والأعراف التقليدية مقابل البيروقراطية، وعدم الانسجام الاجتماعي الثقافي، وسوء الاقتصاد السياسي، والنتائج السلبية للعولمة.
المواطنة والنزاهة	ضعف حس المواطنة، وقوة حس الهوية العرقية، والمحاباة، والمحسوبية، والرشاوى، والفساد المقذع، وقلة الشفافية، وضعف المشاركة المدنية، والافتقاد «للقيادة بالقدوة».
حالة معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية	قيادة وإدارة المؤسسات، جودة وتحفيز المتدربين، جودة التدريب: تقييم الاحتياجات، والموظفون، والبرامج، والتقديم، والموارد، والتقنية، والبنية التحتية، والنتائج، والملاءمة، والمخرجات... «الطباشير والحديث».

المصدر:

Constructed from personal files and Size and Cost of the Civil Service: Reform Programs in Africa: United Nations Department of Economic and Social Development DESD/SEM-92/I INT-90-R78, New York, 1992.

ومن ضمن العوامل الأخرى التي تسببت بعدم فعالية الخدمة العامة (انظر الجدول ١) عدم التخطيط والمساءلة، والفشل في التركيز على نتائج التطوير (انظر the Africa Capacity Indicator Report, 2011)، وضعف أداء ممارسات الموارد البشرية وعدم احترافيتها أحياناً كالرواتب والحوافز (Robinson, 1990)، وعدم الانضباط، وضعف أخلاقيات العمل، وضعف تنظيم الخدمات العامة مع ما يتناسب من تعديلات الوزارات التي تلائم الأهداف الوطنية وأولويات التطوير (Kigundu, 2002)، والمناخ العدائي بشكل عام إقليمياً وعالمياً، وانتشار عدم الشعور بالوطنية والانتماء. وتقترح البراهين القادمة من البرازيل مثل (Kiggundu, In Press) أنه يمكن لحس الوطنية القوي النابع من الوعي المدني والتعليم والمشاركة الفاعلة أن يقلل من الفقر، ويحسن تقديم الخدمة

العامة خاصة بين الفقراء والمجتمعات قليلة الخدمات. وعلى الرغم من ذلك، فإنه لا يوجد أي من البرامج التدريبية وتدخلات تطوير الأفراد مما شاهدته يحتوي على وحدات تخاطب العوامل السياقية البارزة التي تعيق فعالية السلوكيات والأداء داخل منظمات الخدمة العامة.

إن اهتمامي الشخصي بصفتي أكاديمياً يُعنى بحالة ودور معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية الأفريقية خلال عقود التراجع والأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فمن ناحية، نستطيع الجدال بأن تلك المؤسسات قد أحبطت المواطنين الأفارقة من حيث عدم تأمين الدعم الفكري والاحترافي (التدريب والاستشارات والبحوث) للتنبؤ بمصادر التراجع، وتحذير وحماية الحكومات والمواطنين منها. ولم تؤمن هذه المؤسسات القيادة اللازمة التي تقلل من الإحباط في وجه المخاطر المحلية والعالمية. لقد كانت تدخلات التدريب والتطوير غالباً ما تستهدف المستويات والأشخاص الخطأ. فمثلاً، عندما كانت معظم برامج التدريب والدورات الدراسية موجهة إلى مستوى المديرين التنفيذيين، ظلت احتياجات التطوير الإنساني الحقيقي على المستوى المتوسط والإشرافي والمنخفض والمبتدئ والفني بدون العناية. وحتى في يومنا هذا، يوجد ما يدل على شدة انخفاض الإنتاجية والفعالية على المستوى الشخصي والتنظيمي في الخدمة العامة (انظر the Africa Capacity Indicator Report, 2011; Rwegasira, 1988). ومن ناحية أخرى، نستطيع أيضاً القول بأن معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية - كباقي المؤسسات والوكالات المدنية - أصبحت ضحية حكومات وطنية عسكرية، ومركزية، وفاسدة، وضعيفة القيادة. كما أنها وجدت نفسها مجبرة على تطبيق نماذج للإدارة العامة غير مختبرة وغير لائقة. وفي كل حال، ومع تراجع الاقتصاد الأفريقي في السبعينيات والثمانينيات، تراجعت معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية. فقد عانت هذه المؤسسات - كالوزارات التي تتبعها - عدم وجود قيادة إستراتيجية وإدارة داخلية، وخسرت القدرات الاحترافية التي كان المجتمع الدولي قد ساعد في بنائها.

ويلخص الإطار (١) المعوقات الأساسية أمام الأداء الفعال لمؤسسات التدريب والتطوير في أفريقيا منذ السبعينيات. وقد جمعت هذه المعوقات من دراسات وتقارير قمت بها خلال زيارتي لعدة بلدان، ومنها غامبيا وكينيا وأوغندا وزمبابوي. وتكشف البراهين الواردة من هذه التقارير بوضوح أن معظم معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية قد عانت عملية تدهور مؤسسي تصاعدية - ولكن تتابعية - اتسمت

بتراجع دعم الدولة وإهمالها (مثل تراجع الإعانات)، وضعف الأنظمة، وموارد التدريب التي تنقصهـا الاحترافية، والبنيـة التحتية غير اللائقة، وضعف المـوارد الأكاديمية والمهنية والمكتبات، وانتشـار الفراغ المؤسسي (البرامج التدريبية وطرق التقديم التي لا تتناسب مع الاحتياجات المتغيرة للمتدربين أو أمكنة العمل). وعندما بدأت الحكومات الأفريقية بتطبيق برامج التغييـرات الهيكلية في الثمانينيات، فإنها كانت مجبرة على التقليـل مـن الدعم المالي لمعاهـد الإدارة العامة ومعاهد التنميـة الإدارية. كما أنها أجبرت هذه المعاهد على إعادة التشكيل والهيكلة بشكل أجهزة شبه مستقلة ومسؤولة عن توليد مصادرها المالية. كما قللت الحكومات من ميزانية التدريب للوزارات المعنية. وكمحاولة يائسـة للنجاة، فقد ردت معاهـد الإدارة العامة ومعاهـد التنمية الإدارية باللجوء إلى القطاع الخاص باعتباره عميلاً أساسـياً؛ وذلك بالاعتماد أكثر على رسوم الدورات بدلاً من الدعم الحكومي المباشر.

إطار رقم (١)

معوقات الأداء الفعال لمؤسسات التدريب:

١- **التغييرات في الوضع القانوني للمؤسسة وإدارتها:** من معاهد حكومية إلى شركات شبه مستقلة، ضعف القيادة المؤسسية والإدارة، تشكيل مجلس الإدارة غير متوائم مع تغير العملاء.

٢- **الإهمال المتبادل: الحكومة ومعاهد الإدارة العامة:** تراجع الدعم الحكومي، والتقليل من إعانات التدريب للخدمات العامة في معاهد الإدارة العامة، العرض والطلب على التدريب، ودعم المانحين من كبار التنفيذيين والسياسيين، والمضايقات ضد المفكرين.

٣- **تزايد الاعتماد على رسوم الدورات:** تقليل الاعتماد على الإعانات الحكومية.

٤- **ضعف الأنظمة وموارد تدريب القيادات:** عدم وجود تقييم للاحتياجات التدريبية، وعدم وجود مخرجات لتقييم التعلم بشكل منتظم، وعدم وجود تقييم لآثار ما بعد التدريب، وعدم كفاية المدربين، والاعتماد على المدربين الأجانب المؤقتين وذوي الدوام الجزئي، وعدم تقديم بعض الدورات المعلن عنها بسبب عدم وجود المدربين المؤهلين، وكثرة التسرب الوظيفي، وسوء خدمات التسجيل، وتطبيق النماذج والممارسات الأجنبية للإدارة العامة.

٥- **عدم كفاية البنية التحتية:** مرافق التدريب، والحواسيب، والتقنية، والسكن، وخدمات الطعام، والنقل، ومواد التدريب.

٦- **عدم كفاية خدمات المكتبات:** مساحة أماكن الدراسة، والكتب، والمجلات العلمية، ومواد القراءة الأخرى، وخدمات الشبكة العنكبوتية، والوسائل السمعية البصرية.

٧- **تزايد المنافسة:** وجود مزودي التدريب الخارجيين، ووجود مزودي القطاع الخاص المحليين: المنافسة على المتدربين، والموظفين المؤهلين من المهنيين والفنيين.

٨- **عدم وجود البحوث/الاستشارات أو ضعفها:** كثرة أعباء المدربين أو عدم وجود الكفاءات المهمة في خدمات البحوث/الاستشارات.

٩- **التركيز على الشهادات، وليس الكفاءات:** مدفوعا بالمؤهلات على الورق لا بالكفاءات المتعلقة بالعمل.

١٠- **تفشي الفراغ المؤسسي:** داخل معاهد التدريب، ومع معاهد التدريب الأخرى، وبقية الأجهزة الحكومية والاقتصاد والمجتمع، إقليمياً وعالمياً.

المصدر:

Compiled from reports of several studies of African IPAs and MDIs in the 1990s: The Gambia (MDI), Zimbabwe (Judicial College), Uganda (UMI). Ghana (GIMPA), Kenya (KIA), Lesotho (LI MA) e.g. see: Kiggundu and Dasah (2004). Commonwealth Secretariat (1996).

لقد غيرت خصخصة معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية مهمة هذه المؤسسات ودورها وصفاتها ووظائفها. ففي أوغندا مثلاً غير معهد الإدارة العامة اسمه إلى المعهد الإداري في أوغندا متخلياً عن التدريب الإداري العام، وبدأ بتقديم درجات برامج دراسات عليا في الإدارة مع فرض رسوم على قدر استطاعة السوق. وبدأ آخرون بتقديم البرامج التدريبية المفضلة بدلاً من البرامج التدريبية الضرورية للبلاد. وقد كانت جميعها معدة للربح المادي بدلاً من الخدمة العامة. ومثالاً على ذلك، أسس معهد التنمية الإدارية في جامبيا تحالفاً إستراتيجياً مع جهاز محاسبة مهني محلي، وبدأ بتقديم دورات محاسبة للمبتدئين ودورات مسك دفاتر لتاركي الدراسة اليائسين الذين لم يكن لديهم مكان آخر يذهبون إليه للتدريب؛ وذلك لمواجهة قلة الإعانات المادية الحكومية للموظفين الحكوميين المتدربين. وقد أصبحت المعاهد التدريبية أكثر حرصاً على إعطاء الشهادات للمتدربين من تنمية المهارات والقدرات المطلوبة في السوق. وفي البلدان التي لم يكن بها وسطاء مؤسسيون (أي فراغ مؤسسي في سوق العمل) لتنظيم المؤهلات والتصديق عليها، لم يكن لدى أصحاب الشركات القدرة على معرفة الفرق. وقد قللت منافسة شركات التدريب الخاصة من قيمة المعايير بشكل أكبر من خلال أخذها المتدربين المفترضين من معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية. وإنه لمن السخرية خسارة الخدمة العامة من عدة نواح. فلم تعد معاهد الإدارة العامة تركز على تدريب القطاع العام، ولكن على متدربين من القطاع الخاص وأفراد. وقد توقفت معظمها عن عمل الدراسات والاستشارات الحكومية؛ لأنه لم يعد بوسع الحكومة منافسة عملاء القطاع الخاص بما فيهم الجهات المانحة ومنظمات دولية أخرى. وفي وقت من الأوقات، أرادت حكومة كينيا إغلاق معهد الإدارة العامة الوحيد في البلاد، معهد كينيا للإدارة، واحتاج الأمر إلى ضغط من جهات رفيعة المستوى - تشمل ممثلين عن الجهات المانحة - للرجوع عن ذلك القرار. لقد خسرت معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية قدرتها واهتمامها بتقديم التعليم الضروري، والتدخل في التنمية البشرية، وتقديم الاستشارات والدراسات عندما كانت الحكومة بحاجة إلى موظفين حكوميين متدربين بشكل أفضل وذوي خبرة للمساعدة في تطبيق برامج تعديل فعالة على الهيكلة الإدارية. ولا بد أن ذلك قد أسهم في الحالات الكثيرة الفاشلة للتطبيق الفعال لبرامج تعديل الهياكل في معظم البلدان الأفريقية.

ثالثاً - التصدي للأزمة: إصلاح وتطوير الخدمة العامة:

بحلول أواخر الثمانينيات، كانت معظم مناطق أفريقيا تعاني أزمات قصوى من الاقتصاد المتدني، والصراعات السياسية، وعدم التكافؤ الاجتماعي، والبنية التحتية المتداعية، والتدهور المؤسسي للإدارة العامة، والخدمات السيئة للمواطنين، وزيادة الفقر، وانتشار الأمراض كالإيدز والملاريا والسل، وهجرة العقول. لقد كانت هناك حاجة ماسة للتغيير، ولكن كيفية الاستجابة الأفضل لم تكن واضحة. فأولئك الذين كانوا يدعمون برامج تعديل الهياكل ردوا بالجدال بأنه لا يوجد ما يعيب هذه البرامج من الناحية الفكرية والداخلية. وكانت دول أخرى من خارج أفريقيا قد طبقت برامج مماثلة ناجحة؛ ولذا، كان الجدال بأن التفسير المنطقي والوحيد هو عدم قدرة أفريقيا على تطبيق هذه البرامج بفعالية (Berg. 1993). وفي سنة ١٩٩١ قام أكبر المتبرعين المؤيدين لبرامج تعديل الهياكل بدعم تأسيس المؤسسة الأفريقية لبناء القدرات (انظر www.acbf-pact.org) التي أنيطت بها مسؤولية العمل مع الحكومات الأفريقية لمعالجة الأزمة وإيقاف التدهور من خلال بناء القدرات البشرية والمؤسسية من أجل التطبيق الفعال للبرامج الإصلاحية للنمو الاقتصادي، ورفع الفقر، والديمقراطية السياسية، وتحسين تقديم الخدمات العامة للمواطنين. وبالتأكيد، كانت السنوات الخمس والعشرون الأخيرة من القرن العشرين مليئة ببرامج إصلاحات الخدمات العامة مثل (Kiggundu, In Minague et al., 1998; Kayizzi-Mugerwa, 2003; Mutahaba, Bauma and Hlfani, 1993).

وهنا أود - ومن خلال عملي الخاص - أن أعكس عدة وجهات نظر عن الأزمة الأفريقية من ناحية إصلاحات الخدمات العامة وتطويرها. فمنذ البداية، تصور المتبرعون أن المشكلة كانت نتيجة ضعف في الأداء الإداري. وبالفعل، فإنه في منتصف الثمانينيات دعت هيئة المعونة الأمريكية - بالعمل مع الاتحاد الوطني لمدارس الإدارة العامة - إلى المشاركة بمشروع مكرس لدراسة مشكلات الأداء في أفريقيا. وكان هذا المشروع مركزاً على تطوير الأداء في القطاعين العام والخاص في البلدان النامية، في حين كان السؤال البحثي الذي طرحته هيئة المعونة الأمريكية يركز على مشكلات الأداء، فإنني رأيته مغايراً لذلك. رأيته - في المقام الأول - مشكلة ضعف في المنظمات مصحوباً بضعف في القيادة، والتفكير الإستراتيجي، ووضع السياسات، والأهم من ذلك كله ضعف في العمليات والتنفيذ. ومن هنا بدأت بصياغة إطار نظري لمفهوم المنظمة يتكون من المهام العملية والإستراتيجية. وقد ساعد هذا في تصور مراقبة مشكلات

الأداء في كل من الخدمات العامة الأفريقية والقطاعات الخاصة (Kiggundu, 1989). وما زال هذا الكتاب مستعملاً على نطاق واسع في التدريب الإداري، وخاصة في أفريقيا وجزر البحر الكاريبي. وما زلت أعتقد أنه حتى اليوم لم تركز معظم نقاشات الإدارة العامة وتطوير الإدارة بما فيه الكفاية على القضايا الأساسية التي ذكرتها في الكتاب، ولا سيما الضرورة الملحة لتحليل وبناء أو إعادة بناء المنظمات الفعالة في جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

وفي أوائل التسعينيات، بدأ النقاش بالتحول من مشكلات الأداء إلى مشكلات حجم وتكلفة الخدمات العامة. وقد أشعل البنك الدولي هذا النقاش المثير للجدل، باعتباره جزءاً من برنامجه الإداري للإصلاح الاقتصادي الذي يدعو الحكومات الأفريقية للتقليل من حجم وتكلفة الخدمات العامة «المتضخمة» بنسبة (١٥٪). وقد دعتني إدارة التعاون الفني للتنمية في الأمم المتحدة - والتي تدعى اليوم إدارة التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأمم المتحدة - لترؤس دراسة عن حجم وتكلفة الخدمات العامة الأفريقية في عشر دول، مع التركيز على تقديم براهين تجريبية ذات صلة بملاحظات وتوصيات البنك الدولي. وقد شملت الدراسة دول الكاميرون وغينيا الإستوائية وجامبيا وغانا وغينيا وغينيا بيساو وليسوتو وأوغندا وتنزانيا وزيمبابوي (Kiggundu, 1992; 1998).

بشكل عام، دعمت نتائج الدراسة بحثي السابق الذي أكد أهمية بناء منظمات فعالة وعالية الأداء. فمنذ الاستقلال، واجهت جميع البلدان التي طبقت عليها الدراسة الآمال المتزايدة للسكان. وقد أوقدت الحكومات تلك الآمال بخطط تنموية خمسية غير واقعية أوجدت ووسعت وزارات وشركات عامة. وقد حصل هذا كله بدون إيجاد منظمات فعالة بالمقابل تتناسب مع الآمال المتزايدة والأهداف المذكورة في الخطط التنموية. وفاقمت الأزمنة الاقتصادية الصعبة، وسوء الحوكمة، والقيادات الضعيفة ذلك الوضع، ووجدت الحكومات نفسها في معضلة: الحاجة إلى خدمات عامة أفضل وأكثر لتلبية الآمال المتزايدة، وتطبيق الخطط التنموية، ولكنها كانت تشكو من عدم وجود موارد كافية لتمويل وتجهيز الخدمات. ولم يكن تقليل الخدمات بنسبة (١٥٪) ليحل المشكلة، ولكنه لم يكن ليضر، بما أن تقديم الخدمات كان في الحضيض فعلاً. ووفقاً لذلك، كانت أولى ملاحظاتي أن قيمة ما ذكر عن تضخم حجم وتكلفة الخدمات العامة الأفريقية لا تكمن في صحة ذلك بل في العواقب. بالتأكيد، لم يكن بمقدور العديد من الخدمات العامة الأفريقية التعافي من النتائج غير المقصودة للإصلاح الإداري في الثمانينيات والتسعينيات. وتواجه الإدارة العامة والإدارة التنموية في أفريقيا القدر نفسه كذلك.

وعندما زرت الوزارات المختلفة المسؤولة عن إدارة الخدمات العامة، اتضح لي ضعفها الشديد. فالتسلسلات الهرمية، والمهام، والآليات المتداخلة مع الأجزاء الأخرى من الخدمات العامة لم تتغير منذ ما قبل الاستقلال. وكانت هذه الوزارات تعاني شدة قلة الموظفين وشح الموارد لدرجة أنها لم تتمكن من أداء المهام الإستراتيجية والعملية المناطة بها على الشكل المطلوب. فمثلاً، لم يكن لدى العديد منها بيانات محدثة. وأذكر هنا زيارتي لرئيس الخدمات العامة في أحد البلدان المشاركة والذي رحب بي بقوله: «أنا سعيد بوجودك هنا لأني لا أعلم عدد الموظفين لدي أو أي عدد أحتاج، ولا أعرف تكلفتهم، ولكن قيل لي إنه يجب علي التخفيض بنسبة (١٥٪) من ماذا!».

في كل حياتي العملية والأكاديمية لم ألتق بمدير أو إداري لم تكن لديه أدنى فكرة عن المعلومات الأساسية لمنظمته. إلا أن هذا المدير البيروقراطي لم يكن غبياً. ولكنه كان يعبر عن مدى خيبة ظنه في رئاسته لمنظمة غير فعالة تحت ظروف خارجة عن سيطرته، وكان يبعث برسالة واضحة مفادها أن السياسة المبطنة لخفض الخدمات بنسبة (١٥٪) في جميع الإدارات لن تسفر عن النتائج المرجوة. فالمعضلة تحتاج إلى فهم أعمق. لقد كنا بحاجة إلى البعد عن الإصلاح (حل المشكلات) والانتقال إلى إدارة الخدمات العامة من أجل تحقيق أهداف التنمية، وتحسين الخدمات المقدمة لجميع المواطنين. أما بالنسبة لموضوع إعطاء الموظفين الحكوميين بدل غلاء المعيشة، فقد ذكر أحد كبار الموظفين بأن ذلك لم يكن بالمشكلة في بلده لأن «الحكومة تدعي بأنها تدفع لنا، ونحن ندعي بأننا نعمل... فيكون كل شيء في غاية التوازن». من الواضح أنه حينها لم يكن يفكر في مواطنيه المحرومين من الخدمات العامة الملحة.

أما الدراسة الثالثة التي أود التطرق إليها فهي تنظر إلى أفريقيا في سياق العولمة. فقد هيأ الربع الأخير من القرن العشرين لتثبيت أقدام العولمة. في ذلك الوقت، هدم حائط برلين، مما حرك القوى التي أدت إلى انهيار الإمبراطورية السوفيتية، والانفتاح الاقتصادي في الصين واقتصادات ناشئة أخرى، والنتائج الناجحة لمفاوضات التجارة العالمية في الدورة الثامنة بالأوروجواي، الأمر الذي أدى إلى إنشاء منظمة التجارة العالمية من أجل الترويج لتجارة أكثر انفتاحاً بين الأمم. وقامت الإدارتان المحافظتان في البيت الأبيض (الولايات المتحدة الأميركية) وفي الوايتهول (المملكة المتحدة) بتكريس جهودهما في تحرير الاقتصاد وتقليص دور الحكومة في إدارته. ومع مطلع القرن الحالي، حضرت العولمة ولم تكن لتغادر على الرغم من عدم المشاركة الفعالة لمعظم البلدان الأفريقية فيها والاستفادة منها. لقد قمت باختبار شامل لتأثير العولمة في

الاقتصاديات المتحولة والبلدان النامية بما فيها الأفريقية. وقد لاحظت بأن البلدان التي تحولت من الاقتصاديات التي تديرها الدولة إلى الاقتصاديات التي يديرها السوق كانت تعاني عوائق هائلة، حتى قبل الشعور الكلي بالتأثير الكامل للعولمة. كما تنبأت بأن الجزء الأفضل من القرن الواحد والعشرين سوف يكون ذلك الذي تهيمن عليه العولمة ونتائجها غير المقصودة، لذا، يكون الفائزون هم الذين يمتلكون القدرات والحزم لإدارة العولمة من جميع جوانبها للإفادة المتبادلة. وقد لاحظت أيضاً بأن العولمة تحتاج إلى القيادة الإستراتيجية الفعالة، والتخطيط، وإيجاد الموارد، والتعاون في وجه المنافسة، والتعديلات المتبادلة بين مختلف قطاعات المجتمع محلياً وعالمياً، كما هو حال الانتقال من الاستعمار إلى الاستقلال (Kiggundu, 2002).

لسوء الحظ، حين طبعت كتابي، كان هناك القليل من البراهين على أن أفريقيا والأفارقة، في كلا القطاعين العام والخاص، قد طوروا القدرات الضرورية للمشاركة المجزية في الاقتصاد والمجتمع العالمي. بل إن ما وجد أكد الوضع الحتمي لأن يكون لأفريقيا ردة فعل تجاه قوى العولمة. وشهد على ذلك الدور الذي لعبته أفريقيا في مؤتمر الدوحة للتنمية عام ٢٠٠١، وبعد عشر سنوات في قصف الناتو لليبيا عام ٢٠١١. وأظن أيضاً بأن جزءاً من مشكلة العلاقات الاقتصادية الصينية الأفريقية هو أن الدفعة الإستراتيجية الحقيقية جاءت من بكين بدلاً من العواصم الأفريقية (انظر أدناه). أعتقد بأنه لن يكون بمقدور أفريقيا المشاركة في الاقتصاد والمجتمع العالميين بنجاح حتى تطور من مشاركتها الاستباقية بدلاً من التفاعلية. ويتطلب هذا بناء القدرات البشرية والمؤسسية. وهكذا يكون لمعاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية دور مهم لو أنها فقط كانت منظمة ومدارة ومجهزة بالموارد الكافية. ومع تزايد اختلاط أفريقيا ببقية العالم، ومن أجل تجنب المزيد من تهميشها اقتصادياً ودبلوماسياً واجتماعياً، يجب عليها تطوير القدرات الحيوية والكفاءات الضرورية من أجل ربح متبادل للمشاركين. إن تغيرات تحول الاقتصاد العالمي (مثلاً من الغرب إلى الشرق)، وظهور هندسة الحوكمة المؤسسية العالمية (مثلاً من مجموعة الدول الثمان إلى مجموعة الدول العشرين)، والإصلاحات المتوقعة والمستمرة في الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز، والتغيرات التقنية واللوجستية، والمخاطر العالمية، وخاصة تلك المتعلقة بالتغيرات المناخية، وبروز الصين ودورها الفعال والكبير في الأمور الأفريقية جميعها بحاجة إلى المهارات والمعرفة والقدرات والكفاءات والمهارات الحياتية (كاللغات والمفاوضات بين الثقافات، والذكاء، إلخ) اللازمة وغير المتوفرة في

أفريقيـــا. أما الحاجة إلى تطوير الكفـــاءات المتعلقة بتبادل المعارف والخبرات والتعلم من الآخرين ومعهم بين الأمم إقليمياً وعالمياً فهي بالأهمية نفسها.

حاليـــاً يظهر بأن دعوة أفريقيا لتنمية مؤسســـاتها الأصيلـــة قد خبت. ويبدو أنها اســـتبدلت بتركيز أكثر على مبادئ إعـــلان باريس للمعونات الرســـمية للتنمية/لجنة المســـاعدات التنموية كالملكية والشـــراكة. ولكن في التسعينيات، كانت الدعوة مدوية، وكان النقاش حامياً، ولا ســـيما بين خبراء الاقتصاد الكلي (أي البنك الدولي) وعلماء الثقافة الاجتماعية (أي مثقفي أفريقيا). وجزء من هذا النقاش، كنت مشاركاً بدراسة عن المؤسســـات والمنظمـــات الأصيلة في أفريقيا بقيادة اقتصـــادي من البنك الدولي، وهو مامادو ضياء (Dia, 1996). وقد غطت الدراسة مجموعة واسعة من المؤسسات الاجتماعيـــة الحكومية والخاصة بما فيها نظـــام الزعامة في غانا، والوكالة التنفيذية لأعمـــال المصالح العامة في مالـــي، ومنظمة دعم مرضى الإيدز فـــي أوغندا، ودوائر الجودة في بوركينا فاسو، وشركة المياه في توجو، وعدة جهات خدمات عامة في جنوب أفريقيـــا وزامبيـــا. وتكمن أهمية الدراســـة في تركيزها على تدريـــب وتطوير الموارد البشرية والتنظيمية في القطاعين العام والخاص لأنها:

١- تقر بامتلاك أفريقيا مخزوناً كبيراً من القدرات الموقوفة، وأفضل الممارســـات التي من خلالها تستطيع بناء وتحسين الإدارة والأداء المؤسسي والتنظيمي الثقافي والاجتماعي.

٢- تستطيع أيضا تحديد عدة مسببات لقطع الاتصال بين المؤسسات الرسمية وغير الرســـمية، وبين المجتمعات الحكومية والمدنية، وبين ثقافات الشـــركات والمجتمع. وهي تقدم أطراً واقتراحات عملية لدمج المؤسسات الأصيلة و«المزروعة».

٣- تتبنـــى الحاجـــة إلى حلول وطنية المنشـــأ، مقوية بذلك الاتـــكال على الذات وقلة الاعتماد على المساعدة الخارجية.

ولتوضيح جوهر الدراسة، عبر ضياء عن الأمر بهذه الطريقة: «إن الموضوع الشامل للبحث هو أن الأزمة المؤسســـية التي تؤثر في الإدارة الاقتصادية في أفريقيا هي أزمة انفصال هيكلي بين المؤسسات الرسمية المزروعة من الخارج والمؤسسات الأصيلة التي ولـــدت من رحم التقاليد الثقافية الأفريقية.» (1996: vii). وتوقع ضياء أنه «لن يكون من الممكن تحقيق أداء مؤسســـي إيجابي واســـتدامة إلا إذا قامت المؤسسات الرسمية وغير الرسمية بالتعاون، والتقارب نحو الهدف نفسه» (1996: 2).

ومع تأملي في عمل ضياء والنقاشات التي تلته، راودتني عدة أفكار. أولاً، على الرغم من أن عمل ضياء قد لاقى ترحيباً واسعاً وترجم إلى عدة لغات، إلا أنه لم يكن محموداً

من قبل منظمته ولا البنك الدولي ولا مثقفي أفريقيا، بما في ذلك معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية. ولا أعرف السبب بالضبط. وبعد حوالي عشرين سنة من نشر عمله، يبدو أن التاريخ لم يحتمله أيضاً. فمثلاً، من الأسباب المباشرة للربيع العربي عدم التواصل بين الدولة والمجتمع، ونستطيع الجدال بأن المصير نفسه ينتظر أفريقيا إذا لم تتضافر جهود هذين الطرفين. أريد أيضاً لفت الانتباه إلى استمرار الانقطاع بين ثقافات الشركات والمجتمع، وخاصة الصناعات الاستخراجية الأفريقية كالنفط والغاز في نيجيريا، ومناجم الذهب في تنزانيا، وقطع الأشجار والتعدين في مدغشقر، والألماس في زيمبابوي، والثروة المعدنية في جمهورية الكونجو الديمقراطية. وربما يشرح عمل ضياء أيضاً ما يذكر غالباً عن الهشاشة المستمرة للدولة والمجتمع وقطاع الشركات في أفريقيا، كما بينت مؤسسة بناء القدرات الأفريقية في تقرير مؤشرات القدرات الإفريقية عن البلدان الضعيفة (٢٠١١) والبرنامج الإقليمي لأفريقيا من البنك الدولي (مايو ٢٠١١). أما السؤال البحثي المنبثق عن ذلك والذي يجب أن نطرحه فهو حول ما إذا كانت هناك علاقة سببية مباشرة بين الانقطاع المؤسسي الذي تحدث عنه ضياء والحالة الهشة والمستعصية للحكومات والشركات والمجتمعات في أفريقيا.

من الضروري معرفة صعوبة المصالحة بين عدة جهات منقطعة. فتلك المجموعات أو المؤسسات المنفصلة تكون غالباً مختلفة في خطوط انشقاقها من نواح عدة سياسية وفكرية واجتماعية واقتصادية وغيرها. وكما أذكر، فإن دراسة الحالة الغينية قد قارنت الخدمات العامة أو أدوارها المقدمة من قبل الحكومة الوطنية بتلك المقدمة من قبل النظام القبلي التقليدي. وعلى الرغم من أن الحكومة الوطنية كانت مسؤولة عن تقديم مجموعة واسعة من الخدمات العامة مثل الأمن، وإدارة العدالة، إلا أن الدراسة وجدت عدم وجود تلك الخدمات أو بدائيتها في العديد من الأماكن الريفية. كما لاحظت قوة النظام القبلي في بعض الأماكن من البلاد، وشدة القبول به من قبل المواطنين بصفته سلطة شرعية. وقد قدمت اقتراحات للحكومة الوطنية لدعم الزعماء التقليديين من أجل توفير بعض تلك الخدمات، ولكنها قوبلت بالعدائية من مسؤولي الحكومة المركزية. وفي غانا، كباقي الدول الأفريقية ذات المؤسسات التقليدية القوية والشعبية، ما يزال حبل الاتصال مع الحكومة الوطنية المركزية مقطوعاً، وربما كان السبب تفاقم الهشاشة الموجودة. وقد أظهرت دراسات عن عدم المركزية في أفريقيا مثل (Olowu, 1989) وجود حالات انقطاع مماثلة بين سلطات الإدارة المحلية (المقاطعات والمناطق، إلخ) والحكومة الوطنية. وقد يكون هذا أيضاً مصدراً لضعف الحكومات المحلية، وفي المجتمعات التي يفترض أن تخدمها.

أما آخر أفكاري فهي تتعلق بعمل ضياء عن معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية. فمن المفيد معرفة المدى الذي دمج به عمله بمناهج وبرامج التدريب والعمل التطويري لتلك المعاهد. ومن الضروري أيضاً التساؤل عن المهارات والمعارف والخبرات والقدرات والكفاءات التي تحتاج إليها المؤسسات الأفريقية لتتمكن من التصالح المؤسسي الذي تكلم عنه ضياء في عمله. وقد أخذ هذا معنى ملحاً بسبب الحاجة إلى المصالحة بين الدولة والعدد الهائل من المواطنين العاطلين عن العمل، وخاصة اليافعين منهم وتاركي الدراسة، وبين الدولة والمجتمعات المحلية التي تعاني سيطرة الغرباء على أراضيها، وبين الشركات والمصانع الاستخراجية والمجتمعات المحلية التي كان سكانها يديرون المناجم سابقاً بحرية. والحالة أيضاً كذلك عندما تكون الخبرات المكتسبة من خلال إدارة المؤسسات المحلية المنقطعة سبباً في اكتساب التحضيرات الجيدة والتعلم للحكومة والاقتصاد والمجتمع بشكل عام لتحسين إدارة الأجهزة المنقطعة الأكثر تعقيداً وترابطاً والمتعلقة بالإقليمية والعولمة. وبالتأكيد، فإن تدريب القيادات والحوكمة والتطوير يدعو إلى تصالح هذه المؤسسات مع مجالات أخرى منبثقة مؤسسياً واقتصادياً واجتماعياً.

٤- التحديات المقبلة ٢٠١١-٢٠٦١م:

لقد استنتج نقاد إصلاحات الخدمات العامة في أفريقيا أن النتائج بشكل عام كانت مختلطة وصعبة الاستدامة (Adamolekun, 1999; Kiggundu, 1996; Kiragu and Mutahaba, 2006). وهذا هو وضع البلدان التي كانت إصلاحات الخدمات العامة فيها قد بدأت بدافع القوى الخارجية (التبرعات) على أنه جزء من برامج التعديل الهيكلية وإصلاحات السياسة الديمقراطية. أما اليوم، فيسيطر على معظم نقاشات إصلاحات الخدمات العامة تحديات حكومية مستمرة (مثل الفساد)، وتحديات القيادة (عدم وجود نظرة إستراتيجية، وسوء الإدارة، وسوء توزيع واستخدام الموارد) في كلا القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، لا يوجد إلا القليل جداً من التدريب والتطوير للحوكمة والقيادة على صعيد مختلف مستويات الحكومة والمجتمع. وحيثما كان هناك تقدم، فإن التدريب مقيد بعدد محدود من الوظائف والمعارف، كإدارة الاقتصاد الكلي التي يفضلها المانحون (انظر مثلاً www.acbf-pact.org).

وبدلاً من تبني البحوث التطبيقية داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية، فإن المانحين قد مولوا مؤسسات بحثية «مستقلة» لتقديم براهين منطقية وتجريبية لتحليل

السياسات والحلول. ولكن الشيء الإيجابي هو أن معظم هذه المؤسسات البحثية، كسائر الوزارات والمؤسسات العامة، يديرها أفارقة بدلاً من المغتربين. وبالتأكيد، فإن بعض الأفارقة قد بدأوا يجادلون بأن التحدي في أفريقيا لم يكن في تطوير القدرات، بل في استغلال القدرات الموجودة. غير أن إحدى النتائج غير المقصودة لتلك المؤسسات البحثية هي استمرار إضعاف الوزارات المعنية والمؤسسات العامة بدون وجود بحوث سياسات مقارنة، ومهارات وقدرات تحليلية، بما فيها بعض معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية. ومن المريك تعليم وظائف منتقاة أو تطبيق سياسات كانت قد طورها غرباء إن لم يكن لديك فهم دقيق للديناميكية الداخلية للمنظمة، والمناخ الخارجي الذي يحتضن تطبيق تلك السياسات، بما في ذلك الترتيبات الاجتماعية والمؤسسية، إذ تتسق الوظائف والسياسات مع بقية أجزاء الخدمات العامة أو المجتمع ككل. وللأسف، استمر المانحون في دعم خلق جزر من القدرات الإدارية في بحر من المستنقعات البيروقراطية.

تختلف معاهد الإدارة العامة ومعاهد التنمية الإدارية اليوم عما كانت عليه في فترة الاستقلال: فقد انتقلت من الإدارة العامة إلى إدارة الأعمال. وقد انتقلت إلى مستوى أعلى من سلسلة القيمة لتطوير الموارد البشرية، وهي تقدم الآن شهادات عليا ودبلومات حسب احتياجات القطاع الخاص أكثر من احتياجات القطاع العام. وبالتأكيد، هذا هو الوضع نفسه في معهد الإدارة العامة في غانا، ومعهد الإدارة في أوغندا، والمعهد الإداري في شرق وجنوب أفريقيا. فهي جميعاً تقدم برامج الماجستير في الإدارة والتي تجد إقبالاً عليها، ولا سيما من الشركات العالمية الخارجية. وقد أدت تلك التغييرات إلى الإسهام في نتائج شديدة الوضوح في معظم البلدان الأفريقية. أولاً، لا تحتوي معظم الخدمات الوطنية العامة على خدمات ملائمة لتطوير القدرات والكفاءات البشرية والمؤسسية (مثل التدريب من أجل الحوكمة والقيادة، وتوجيه الموظفين الجدد وتعليمهم، والتحليل والتطوير المؤسسي، والبحوث التطبيقية، والاستشارات، إلخ). ونتيجة لذلك، أصبحت هناك ثغرة كبيرة بين التزايد والاحتياجات المعقدة والديناميكية للخدمات العامة الأفريقية في مجالات مثل الحوكمة العالمية، واستدامة المناخ، وعدم التوازن المالي المزمن، والعجز عن السيطرة على الزيادة السكانية، والتحولات الديموغرافية، وتطوير وإدارة البنية التحتية، وظهور المستجدات التقنية من جهة، وتدريب وتطوير القدرات والكفاءات والموارد المتوفرة للمجتمع والخدمة العامة من جهة أخرى. أما النتيجة الأخرى غير المقصودة فهي العدد الهائل من السكان في معظم بلدان أفريقيا،

وخاصة في المناطق النائية والريفية التي تتلقى خدمات عامة شحيحة أو قليلة الجودة. ففي حالة أوغنـــدا مثلاً، وبعد خصخصة معهد الإدارة العامة فيها وتحويله إلى معهد إدارة المرافــق، محولاً تركيزه إلى القطاع الخاص والدراســات العليا، أصبحت الدولة بـــلا مقدم متفرغ للخدمات التدريبية الداخلية. ويتبع معهد إدارة المرافق اليوم لوزارة التعليــم العالي بدلاً مـــن وزارة الخدمة المدنية. إن هذه الظروف مجتمعة تجعل تطور وتحـــول البلدان والمجتمعات الأفريقية شـــبه مســـتحيل (مثل تحقيـــق أهداف الألفية التطويرية)، فكيف باللحاق بالمناطق الأخرى من العالم.

٥- السير قدماً:

لقـــد حددت عدداً مـــن الصعوبات والمواضيع التي أعتقد بأنها ســـوف تهيمن على البحوث والسياســـة المتعلقة بالإدارة العامة والتطوير فـــي أفريقيا. ومن الطبيعي أن تكـــون بعض تلك الصعوبـــات أكثر هيمنة وبروزاً في بلـــدان وأزمنة مختلفة على مدى خمســـين عاماً، إلا أنه على جميع الـــدول أن تتعامل مع كل تلك الصعوبات في مرحلة ما. بالإضافة إلى ذلك، ستكون بعض البلدان مستعدة بشكل أفضل من غيرها للتعامل مع الصعوبات بفعالية أكبر، والتخفيف من عواقبها.

ثانياً، لقد قررت أن أســـتخدم جنوب الســـودان بصفته منصة لعكس حالة الإدارة العامـــة في أفريقيا حتى ٢٠٦١. ويعد جنوب الســـودان مثيـــراً للاهتمام، فعندما كنا نحتفل بخمســـين عاماً على تأســـيس المعهد الدولي للعلوم الإدارية، كانت هناك ولادة لبلد أفريقي في العام نفســـه. لهذا، وبينما ســـتحتفل غالبيـــة البلدان الأفريقية التي حازت على الاســـتقلال في ١٩٦٠-١٩٦١ (مثل ســـيراليون) بمئويتها، ستحتفل جنوب الســـودان بخمســـين عاماً من الاســـتقلال. أعتقد أنه من المحفز عقليا ومن أصعب التحديات من حيث تحليل السياســـة، والتطوير، والتنفيذ أن نفكر بجنوب الســـودان، وبالقضايـــا ذات العلاقة بـــالإدارة العامة في نصف القرن المقبـــل. وبالفعل قد يكون جنوب السودان بمثابة المنارة لبقية دول أفريقيا في المستقبل.

يقدم الجـــدول (٢) مجموعة مـــن المواضيع التـــي أعتبرها مهمة لـــلإدارة العامة الأفريقية وإدارة التنمية خلال نصف القرن المقبل.

جدول رقم (٢)

القضايا الرئيسية للإدارة العامة والتنمية في أفريقيا إلى ٢٠٦١

المواضيع	التفاصيل
١. الفكرة الكبرى للقرن الواحد والعشرين	الرؤية، والمهمة، والقيم، والمواقف والمعتقدات، والحوكمة؛ القيادة، المساءلة، و«أوبنتو»: «الرأي المشترك حول «أساس الدولة والمواطنة».
٢. الإدارة الإقليمية والعولمة	المشاركة المربحة؛ انتقال النفوذ من الغرب إلى الشرق، وظهور الصين وغيرها من القوى، والوضع في سلسلة الإمدادات العالمية والهندسة المؤسسية للحوكمة، والمسح العالمي.
٣. فهم المخاطر العالمية الناشئة والتعامل معها	إدارة المخاطر والمسؤوليات في عالم شديد التداخل: الحوكمة، والمال، والبيئة، والبنية التحتية والإمدادات، والتقنية، والطعام، والصحة، والأمن.
٤. تحسين برنامج السياسات	سلسلة قيمة السياسة: التحليل، والتطوير، والتنفيذ، والتنسيق، والتقييم، والمساحة، والمجتمع، والجودة.
٥. إدارة تغيرات المناخ والموارد الطبيعية	ارتفاع انبعاثات الاحتباس الحراري والطقس القاسي: الفشل في التكيف وتخفيف الضرر، إدارة الأراضي، والمياه، والغابات، والبحار، والحياة الفطرية، والسكان.
٦. الجدية في التطوير المركز على الأشخاص	مكافحة الفقر، والتغيرات الاجتماعية التقدمية، والعدالة، والمساواة، والوصول إلى ملايين الفقراء، والاستثمار في المجتمعات المستدامة، وتحفيز التطوير البشري، وحقوق الإنسان للجميع.
٧. إعادة فحص معنى «العامة» في الإدارة العامة والخدمة العامة	إعادة وضع معنى «العامة» في: الدولة، ومعاهد الإدارة العامة، ومعاهد التنمية الإدارية، والمجتمعات، والشركات، والمناطق الريفية، والمدن، والاحترافية، والاستقامة، والأنظمة المبتكرة للتعلم والمشاركة، وإزالة السلاح، وتقاسم السلطة.
٨. تحسين الإنتاجية	جميع مستويات الحكومة، والاقتصاد، والمجتمع، والأسر، والأفراد... داخل السياق؛ حشد الموارد من أجل تحسين ظروف البشر.
٩. بناء القدرات لتطوير الموارد البشرية	التدريب من أجل المواطنة والقيادة، تطوير الأفراد، والمنظمات، والمؤسسات، والمجتمع، رأس المال الاجتماعي/الانسجام، حسن استخدام التقنيات الحديثة، التعليم المستمر وإدارة المعرفة؛ ودمج المؤسسات الأصيلة/أنظمة المعرفة والممارسات.
١٠. التعامل مع الضعف	معالجة الأسباب الجذرية للضعف على جميع المستويات: الأفراد، والمنظمات، والمجتمعات، والشركات، والقطاعات، والدولة، وإعادة التواصل وحل الخلافات.

تتعامل هذه المواضيع مع قضايا داخلية لبلدان أفريقية مختلفة كتحديد الأسباب الرئيسية للضعف، وبناء القدرات لتطوير الموارد البشرية، والتعامل بجدية مع التطوير الذي يركز على بناء العنصر البشري. كما أنني أدخلت مواضيع تناقش كيفية علاقة أفريقيا مع بقية العالم كإدارة الإقليمية والعولمة. ولا تتيح المساحة الإسهاب في نقاش جميع المواضيع المذكورة في الجدول، ولكن التفاصيل الواردة لكل موضوع تعطي دلالة واضحة عليه وعلى أهميته لأفريقيا اليوم وفي العقود القادمة. أعتقد بأن الموضوع الأول هو الأكثر أهمية بالنسبة لأفريقيا. فالقارة تحتاج إلى فكرة كبيرة للقرن الواحد والعشرين وأنظمته وإدارته العامة، بما فيها برنامج السياسات المعايرة، وإعادة هيكلة الكيان الأفريقي (Kiggundu, 2002b). في منتصف القرن العشرين، كانت "الفكرة الكبرى" لأفريقيا هي القتال من أجل الاستقلال الوطني، والمحافظة عليه. فتم حشد المجتمعات والموارد، وتم التعبير عن المشاعر، وكان هناك حس قوي وهدف مشترك. وقد دفع بعض الناس أرواحهم ثمناً لهذا الهدف النبيل. أما اليوم، فيبدو أن الكيان الأفريقي قد أضاع طريقه بدون «فكرة كبرى» جامعة. ولم تحل الأهداف الإنمائية للألفية محل الرؤية الوطنية للمستقبل. وقد طورت بعض الدول مثل بوتسوانا بيانا للرؤية طويلة المدى (Vision 2016, see Kiggundu, p. 202; p. 36) الذي استخدم من أجل وضع خطط التنمية الوطني. ولكن، بالنسبة لمعظم الدول الأفريقية، يعد إبقاء الرئيس في الحكم مدى الحياة هو «الفكرة الكبرى» بعد الاستقلال. تستحق أفريقيا أفضل من ذلك؛ فهي تحتاج إلى قيادة فطنة ومهنية وذات رؤية على جميع مستويات المجتمع. وعلى الإدارة العامة الأفريقية أن تسرع الوتيرة، وتقوم بالقيادة للبحث عن «الفكرة الكبرى» القادمة للدولة والمجتمع الأفريقي بدلاً من أن تعتبر مهنة طرق وأدوات و«ربح سريع». إن أفريقيا تتكون من مجتمعات مختلفة، وليس من الممكن تنمية الإحساس بالوطنية والرؤية المشتركة أو «أوبنتو» بدون «فكرة كبرى» يتفق عليها الشعب. فبلا فكرة كبرى تصبح الأمور تافهة، وينشب القتال، وتزداد الفرقة، وتبتعد المثالية، وتنتشر «الصوامع» البيروقراطية، والقبلية، والمحاباة، وتمجيد الأشخاص. وتسهم كل هذه الأمور في الضعف (Jackson, 2004). ويقدم تقرير الصين ٢٠٣٠ دروساً محتملة لأفريقيا (the World Bank, 2012).

ستواصل قضايا الإقليمية والعولمة الهيمنة على أفريقيا معظم سنوات النصف الأول من القرن الواحد والعشرين. وتتمثل بعض التحديات والفرص الواضحة في تحقيق تكامل أعمق ومفيد لجميع الأطراف، وإدارة تحول النفوذ من الغرب إلى الشرق، وتقوية موقفها في الهندسة المؤسسية العالمية الناشئة، وتنويع اقتصاداتها من المواد

الخام والصناعات الاستخراجية، وإدارة المظاهر متزايدة التعقيد للمخاطر العالمية، واستغلال التقنية الحديثة للمنفعة، والاستفادة من الهجرة العالمية، بالإضافة إلى إدارة عولمة تعليم الإدارة (AACSB, 2011). ويناقش تقرير حديث عن المخاطر العالمية (World Economic Forum, 2012) الواقع المرير (عكس المدينة الفاضلة)، أي النتائج غير المقصودة للتطوير في عالم شديد العولمة والتداخل. يستطيع الواقع المرير خلق نوع جديد من البلدان الضعيفة بين البلدان النامية والاقتصادات الجديدة عند فشل هذه الدول في تقديم الفرص لشعوبها اليافعة، أو التعويض عن عدم المساواة المتزايد، أو احترام العقود الاجتماعية بين الدولة والمجتمع من خلال تنمية الطموح السياسي الشرعي للشعوب. ويتوقع للبلدان الأفريقية التي استمرت في زرع بذور الواقع المرير أن تعيش حالة أكبر من الاضطراب اجتماعي وعدم الاستقرار في السنوات القادمة (http://riskreport.wefprum.org/global-risk-2012.pdf, accessed February 16, 2012).

للتوضيح، في سنة ١٩٦١ كانت البصمات الصينية في أفريقيا محدودة. أما اليوم، فإن للصين يداً في التقدم الأفريقي، وهي تلعب دوراً مثيراً للجدل. فكيف ستكون العلاقات الصينية الأفريقية في سنة ٢٠٦١؟ يصعب القول، ولكن تستطيع الصين تحويل أفريقيا إلى ما لم تستطع أو ترض بعمله الدول المستعمرة سابقاً. ولن يكون هذا منحة، بل على أفريقيا العمل لكسبه. لسوء الحظ، وحتى وقتنا الحالي، فإن الإدارة العامة الأفريقية بقيت غائبة عن هذا النقاش، كما كانت المسائل الأكبر حول مشاركة أفريقيا في الاقتصاد والمجتمع العالميين، بما في ذلك العلاقات المتغيرة بين الشمال والجنوب، وبين الجنوب والجنوب. فلا بد للإدارة العامة الأفريقية من المشاركة الفعالة وتقديم القيادة للحكومات، والشركات، والمجتمع ككل بالقدرات والكفاءات والترتيبات المؤسسية التي تؤمن مشاركة أكثر فعالية ومربحة لكل من أفريقيا والصين وغيرها من الاقتصادات الناشئة (مثل البرازيل، وإندونيسيا، وتركيا). في القرن الواحد والعشرين أعتقد بأنه لن يكون من صالحنا تخريج أفارقة لا يتقنون اللغة الصينية أو لا يفهمون الثقافة الصينية أو لا يجعلون الفلسفة الصينية جزءا من ممارساتهم المهنية. ويجب على معاهد الإدارة ومعاهد التنمية الإدارية مواجهة التحديات من خلال مساعدة الأفارقة - من حكومات، وشركات، ومجتمعات، ومنظمات، وأفراد - على اكتساب المعارف، والمهارات، والعقليات، والكفاءات، والقدرات من أجل مشاركة فعالة ومنصفة ومفيدة لجميع الأطراف في الاقتصاد العالمي خلال القرن الواحد والعشرين. إن الفشل في تحقيق ذلك سوف يسهم في إدامة تهميش أفريقيا وزيادة واقعها المرير.

٦- جنوب السودان والإدارة العامة في أفريقيا ٢٠١١-٢٠٦١م:

لنفترض أننا في العام ٢٠٦١م، ونلتقي بالدكتورة سوزان أوونت دينج المتحدثة الرئيسية في مؤتمر المعهد الدولي للعلوم الإدارية السنوي والمئوي المعقود في كلية رامشيل لموظفي الخدمة المدنية في جوبا بجنوب السودان. بما أن المعهد الدولي للعلوم الإدارية يحتفل بعيده المئوي، وجنوب السودان بذكرى خمسين سنة على الاستقلال، فكان من المناسب عقد الاجتماع في جنوب السودان. ولنتخيل أن الدكتورة دينج ولدت عام ٢٠١١م، أي في سنة استقلال جنوب السودان الذي يوافق ذكرى مرور خمسين سنة على تأسيس المعهد الدولي للعلوم الإدارية. وقد ترعرعت لتصبح أحد أهم خبراء الإدارة العامة وإدارة التنمية في بلادها والقارة الأفريقية ككل. وقد قدمت خطابا قصيرا ولكنه ملهم يعكس خبراتها في الإدارة العامة وإدارة التنمية في أفريقيا مستخدمة خبرات بلدها لمدة خمسين سنة كنقطة بداية. وقد صورت الاستقلال عام ٢٠١١ على أنه تجربة طبيعية تحدث بأساسيات وقواعد قاسية ولكنها غير فريدة. وبعد تلخيص الأساسيات والقواعد في جنوب السودان زمن الاستقلال، وخلافا للأمر الشائع، أكدت أن ظروف البلاد لم تختلف كثيراً عن ظروف البلدان الأفريقية الأخرى عند استقلالها. وقد سمح هذا لجنوب السودان بأن يبني على التجارب والدروس المستقاة، والأخطاء التي ارتكبتها دول أفريقية مختلفة وغيرها (ما تجب معرفته، وما يجب التغاضي عنه).

ومن بين المعلومات الأساسية، قالت الدكتورة دينج إن دولة جنوب السودان - كالبلدان الأفريقية الأخرى - قد كسبت الاستقلال السياسي مبتدئة من الصفر، وهي بمساحة تفوق ٦١٩،٠٠٠ كلم مربع (أكبر من فرنسا أو بوتسوانا أو كينيا)، وبدخل فردي يساوي ١٥٤٦ دولاراً (٢٠١١)، مع افتقادها إلى الإدارة العامة الراسخة، ونظام الإدارة العامة الفعال، والسلطة القضائية، وقوات الأمن المدربة والمنضبطة، والبنية التحتية الرقمية أو المادية، وأعراف المواطنة. وتعدت نسبة الوظائف الشاغرة في الوزارات المعنية (٥٠٪)، وكان المستوى التعليمي لنصف الموظفين الحكوميين لا يتجاوز التعليم الأساسي. أما الجامعيون فمثلوا نسبة (٥٪) فقط، ولم يكن للأكثرية خبرة في العمل المكتبي، إذ إنهم قضوا معظم حياتهم في الحروب. وقد ذكرت هذه الخبيرة أن أوائل التحديات شملت البداية المتأخرة مع وجود اقتصاد صغير نسبياً، وغير متطور، وناشئ في منطقة نائية بعد عقود من الصراع ولعنة الموارد. كما أكدت على الحاجة إلى التعلم معاً في مختلف التخصصات، والمجتمعات، والمؤسسات، والدول، وعلى

المستوى العالمي. وأشارت دينج إلى صفحة من عمل سنج (Seng. 1990)، وأكدت على حاجة البلدان النامية والاقتصادات الناشئة والتحديات التي تواجهها لإيجاد ودعم دورات التعلم المتعمق... الوعي، والأحاسيس، والمعتقدات والقيم، والمهارات، وكفاءات وقدرات التعلم والأداء الدائم لموظفي القطاعين العام والخاص، والمجتمع بشكل عام. وتطرقت الدكتورة دينج إلى التحديات المستمرة أمام تدريب الأفارقة على التفكير النقدي والعمل بشكل مستقل.

يلخص الإطار (٢) القضايا الإستراتيجية الرئيسية التي تميز الإدارة العامة وإدارة التنمية في جنوب السودان للفترة ٢٠١١-٢٠٦١، وفي بقية أفريقيا من الستينيات تقريباً. تحدثت هنا خبيرتنا عن الأخطار المنتشرة في أفريقيا من استغلال الفراغ المؤسسي في القطاع العام لتحقيق مكاسب شخصية، وتحديات تطوير وصون نظام تنظيمي وطني كفء ومتوازن وعادل لا يخنق النمو أو روح المبادرة أو الإبداع الفردي. لكن جوهر خطاب الدكتورة دينغ كان أن القيادة في جنوب السودان تعلمت في وقت مبكر بعد الاستقلال أن تحديات التنمية (وفرصها) كانت تشبه كثيراً تلك التي واجهتها دول أفريقية أخرى في زمن استقلالها أو بعده.

إطار رقم (٢)

الإدارة العامة وإدارة التنمية الأفريقية حتى ٢٠٦١ من خلال تجارب جنوب السودان

القضايا الإستراتيجية الرئيسية الجارية:

الاستقلال وتشكيل الدولة

صياغة الدستور، ترسيم حدود دائمة والدفاع عنها؛ إنشاء وزارات خدمية فعالة، وأجهزة تنظيمية، وشركات مملوكة للدولة، ومؤسسات تعليمية، وما إلى ذلك، تنفيذ اتفاق السلام الشامل، وتأسيس سلطات محلية في الولايات العشر، وتحويل الجيش الشعبي لتحرير السودان من قوة محاربة إلى مؤسسة حكومية، حماية حقوق الإنسان والممتلكات، وتلبية احتياجات التنمية لملايين الفقراء والتعامل مع النتائج المترتبة على التقسيم مثل مشكلة شعب النوبة.

من مرحلة الصراع، إلى مرحلة ما بعد الصراع، إلى مرحلة بناء السلام:

التعامل مع الجيران العدائيين (مثل السودان)، والصراعات الداخلية والقبلية (مثل الخلاف بين قبيلتي لو (Lou) وميرل (Merle) بسبب سرقة الماشية في منطقة جونقلي (Jonglei))، إعادة توطين اللاجئين، وقدامى المحاربين، والمشردين، مصالحة الجماعات المتنازعة، إدارة السكان والتحولات الديموغرافية، وإيجاد قدرات بناء السلام والمحافظة عليها، احترام حقوق الأقليات، ونزع السلاح من السكان.

العلاقات مع السودان ودول الجوار الأخرى:

التفاوض على ترسيم الحدود، وتقاسم عائدات النفط، وازدواج الجنسية، وحق العودة، والاعتراف المتبادل، والتجارة عبر الحدود المشتركة، خطوط الأنابيب، والتجارة، والاستثمارات، وطرق النقل والاتصالات للبلدان غير الساحلية، الانضمام للتكتلات التجارية الإقليمية (مثل الكوميسا، ومجموعة شرق أفريقيا، إلخ)، بناء القدرات على تسويات النزاعات بشكل سلمي.

تطوير نظام وطني للإدارة العامة:

إنشاء وزارة فعالة للخدمة العامة أو معهد للإدارة العامة أو معهد للتنمية الإدارية، بناء مؤسسات للخدمة العامة (الأعراف، والقيم، والقواعد) ومنظمات للخدمة العامة (الإستراتيجيات، والهياكل، والموارد، والحوافز، والأداء، إلخ)، خدمات عامة عادلة ومنصفة للجميع، الحماية ضد استغلال الفراغ المؤسسي لتحقيق مكاسب شخصية؛ بناء الجسور، والاستفادة من المعرفة الجماعية، والذكاء، والموارد، تطوير تحالفات إستراتيجية، والتركيز على نتائج التنمية للجميع.

إدارة الاقتصاد والمجتمع:

بناء أسس سليمة ومستدامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، الاعتماد على الصناعات الاستخراجية، وعدم تطوير البنية التحتية، وموازنة واقع رأسمالية الدولة مع ضرورات السوق الحرة (دمج تعليم وممارسات الأعمال مع الإدارة العامة)، بناء توافق في الآراء لدعم مكافحة الفقر والتغير الاجتماعي التقدمي، خلق فرص العمل للشباب وغيرهم من مجموعات الطبقات، إدارة الإقليمية والعولمة لتبادل المنافع.

تعلم الدروس من التجربة:

تطوير نظام وطني للتعلم والمشاركة سواء من داخل البلاد أو خارجها، دورات التعلم المتعمق، استيعاب الدروس الملائمة من التجربة، التجريب، تنمية حس قوي بالمواطنة... الحقوق والمسؤوليات...؛ ثقافة الخدمة العامة، وتجنب صورة الموظفين الحكوميين كخدم للسلطة، وتحويل خطوط الصدع إلى فرص للتسوية، والمصالحة، والتكامل، بناء أوجه التآزر والاستفادة منها؛ دور التقنيات الجديدة والناشئة في التعلم وتدريب القيادات، توفير الخدمات العامة عالية الجودة لجميع المواطنين، ومعالجة التحديات والفرص الناشئة أمام التنمية.

على سبيل المثال، يوازي اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ اتفاقية لانكستر هاوس بشأن زيمبابوي، أو معاهدة روما الخاصة بموزمبيق (اتفاقية السلام العامة). كما أن وجود جارة معادية ومنع الوصول إلى الميناء البحري (السودان) يثير تجارب زامبيا والفصل العنصري في جنوب أفريقيا خلال الستينيات. أما الاعتماد على الموارد فهو مثل حال العديد من البلدان مثل نيجيريا، وبوتسوانا، وأنغولا. وقد تمنت الدكتورة دينج فقط وجود خبراء في الإدارة العامة وإدارة التنمية الأفريقية في زمن الاستقلال،

مستفيدين مما يربو على (٥٠) عاماً من الخبرة، والدروس المستفادة، والأخطاء المرتكبة ليتبادلوا حكمتهم الجماعية مع جنوب السـودان للمسـاعدة علـى وضع وتنفيذ رؤية وطنية كبيرة (الفكـرة الكبرى) ما بعد الصراع. وختمت خبيرتنا مؤكدة على الدروس الدائمة المستقاة من الخبرة (انظر الإطار ٢) للإدارة العامة وإدارة التنمية، كما شددت على أهمية التعلم والمشـاركة جماعياً ونحن نستعد لمجابهة التحديات والفرص المثيرة خلال النصف الثاني من القرن الواحد والعشرين.

الفصل السابع
الآثار المتوقعة لثورة الخامس والعشرين من يناير في مصر على تعليم الإدارة العامة والتدريب والممارسة

ليلى البرادعي
Laila El Baradei

١- مقدمة:

في ٢٥ يناير ٢٠١١ استحوذت الثورة المصرية على اهتمام العالم. ونجح المصريون سلمياً، وبقيادة شبابهم، في إسقاط النظام الاستبدادي للرئيس مبارك الذي كان حينها في بداية السنة الثلاثين من حكمه، وكان يخطط لتوريث الحكم لأحد أبنائه. وقرر الشعب عندها أن ذلك يكفي. وذكرت التقارير أن أكثر من ١٢ مليون مواطن نزلوا إلى الشوارع هاتفين «يسقط مبارك» و«ارحل». كيف حصل كل هذا؟ كيف تم تنظيم الجماهير؟ كيف تم استخدام التقنية، وخاصة فيسبوك وتويتر، باعتبارها وسيلة فعالة للاتصال والتعبئة؟ كيف أسفرت الانتفاضة في تونس عن الشرارة التي أشعلت الثورة في مصر؟ وكيف ضرب «تأثير الدومينو» أو «تسونامي التغيير» هذا دولاً أخرى في المنطقة، مثل اليمن وسوريا وليبيا والبحرين، إذ طالبت الشعوب بالتغيير والحرية والعدالة والكرامة الإنسانية تماماً كالتونسيين والمصريين بالتوالي وفي غضون أسابيع قليلة؟ هذه هي الأسئلة التي تشغل الكثير من علماء السياسة والإدارة العامة والاجتماع والمحللين الأمنيين.

إلا أن ما يحاول هذا العرض تناوله فهو موضوع مختلف؛ فلن يركز كثيراً على أسباب الثورة في مصر، بل على الأثر الحالي والمتوقع في ممارسة وتدريس وتدريب الإدارة العامة والسياسات العامة في مصر.

إن المنهجية المستخدمة نوعية في الأساس، وتعتمد على طرق مختلفة لجمع البيانات تراوح بين ملاحظة المشاركين، ومقابلات مختارة مع أساتذة وطلاب دراسات عليا في الإدارة العامة، ومديرين تنفيذيين للتدريب، ومسؤولين كبار في بعض المنظمات الحكومية. وقد قامت المؤلفة بإجراء الملاحظة للمشاركين بنفسها لكونها عضو هيئة تدريس في برنامجين مختلفين من إجمالي أربعة برامج دراسات عليا في الإدارة العامة في مصر. وبالتحديد، المؤلفة أستاذة في قسم الإدارة العامة بجامعة

القاهرة - إحدى أكبر وأقدم الجامعات الحكومية في مصر - كما أنها أستاذة زائرة في قسم السياسة العامة والإدارة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة، وهي جامعة غير ربحية تدرس برامجها باللغة الإنجليزية. علاوة على ذلك، تم إجراء مقابلات قصيرة مع عدد مختار من أعضاء هيئة التدريس والطلاب في الجامعتين، وتم سؤالهم عن كيفية تأثير الثورة في عملية التعليم والتعلم لديهم. كما تمت مقابلة أحد مديري برامج التدريب التنفيذية للمسؤولين الحكوميين، بالإضافة إلى مديري أهم منظمتين لإصلاح الإدارة العامة في مصر: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ووزارة الدولة للتنمية الإدارية.

وينقسم العرض إلى ثلاثة أقسام رئيسية، إذ يتناول القسم الأول تأثير الثورة في تدريس الإدارة العامة والسياسة العامة، في حين يناقش القسم الثاني تأثير الثورة في التدريب على السياسات العامة، ويلقي القسم الثالث الضوء على الأثر الحالي والمتوقع في ممارسة الإدارة العامة والسياسة العامة.

٢- التأثير في تدريس الإدارة العامة والسياسة العامة:

بعد أسبوعين من الثورة، بدأ العام الدراسي في الجامعة الأمريكية بالقاهرة. وبعد ذلك بشهر واحد، كانت كل الجامعات الأخرى تعمل كذلك. تأثر الجميع بالثورة، وخاصة برامج الإدارة العامة. في مصر، لدينا أربعة برامج ماجستير رئيسية في الإدارة العامة: الأول في الجامعة الأمريكية بالقاهرة، والثاني في جامعة القاهرة، والثالث في أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، والرابع في الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري. وفي هذا العرض، تم جمع البيانات من أعضاء هيئة التدريس والطلاب في كل من الجامعة الأمريكية بالقاهرة وجامعة القاهرة. وقد نتج عن النقاش عدة ملاحظات رئيسية:

تغيير خطة التدريس: كان من أبرز آثار الثورة تغيير خطط التدريس التي أدخلت على مناهج الإدارة العامة والسياسة العامة كرد مباشر على الثورة. في الجامعة الأمريكية بالقاهرة، نال هذا تشجيعاً كبيراً من إدارة الجامعة، ورئيسها ونائب مديرها، في جميع البرامج، وليس فقط في برنامج السياسة العامة والإدارة. ولتوضيح درجة التشجيع، قدمت الجامعة مقرراً اختيارياً في مرحلة البكالوريوس باسم: «الشعب يريد إسقاط النظام». وبسبب ارتفاع الطلب على هذا المقرر، فتحت ثلاث شعب منه للطلاب.

وفي الوقت نفسه، وفي برنامج السياسة العامة والإدارة، سمح جميع أعضاء هيئة التدريس بمناقشة الثورة بطرق مختلفة حسب موضوع المقرر.

أمثلة:

- في مقرر الإدارة الإستراتيجية للمنظمات العامة، تضمنت المحاضرة الأولى مناقشة كيفية ارتباط الثورة في مصر بالإدارة الإستراتيجية، وأنها أحد مظاهر النظام السابق في عدم القدرة على توقع التغيير - وهذا مفهوم جوهري في فكر الإدارة الإستراتيجية. خلال السنوات الماضية، كانت هناك مطالبات متزايدة بمزيد من الحرية، والعدالة الاجتماعية، وتحسين جودة الخدمات العامة، لكن الحكومة تجاهلتها. وعلاوة على ذلك، كان الشباب يتواصلون بنشاط عبر فيسبوك وتويتر خلال الفترة نفسها. وبعد الثورة التونسية، كانت هناك إعلانات واضحة بأن ٢٥ يناير سيكون يوم ثورة الغضب، ولكن فشلت الحكومة السابقة مجدداً في الإصغاء إلى هذه الأصوات، وواصلت عملها كالمعتاد. كما كلف الطلاب في المحاضرة نفسها بصياغة رؤية لمصر ٢٠٢٠ أو مصر ٢٠٣٠، وسمح لهم بالتفكير بشكل إبداعي، واستعمال مخيلتهم لطرح «إستراتيجيات المحيط الأزرق»[(١)] التي تتيح حلولاً غير روتينية للمشكلات.
- في مقرر «القيادة والاتصال»، أدخلت تغييرات أيضاً على خطة التدريس لتغطية قيادات الثورة المصرية، وتطبيق نظريات القيادة التي درسها الطلاب على القادة الحقيقيين الذين برزوا خلال الأشهر القليلة الماضية.
- في مقرر «التحول الديمقراطي والسياسة العامة»، أدخلت تغييرات لتغطية موضوعات حديثة تواجه الأمة المصرية، بما في ذلك مناقشات التعديلات الدستورية، وهل - بعد الثورة التي أطاحت بالنظام - ما زال الدستور القديم صالحاً إن أدخلت بضعة تعديلات على مواده. بعد الثورة، وحتى في المنازل، بدأنا نسمع مصطلحات جديدة مثل «الشرعية الثورية» مقابل «الشرعية الدستورية». وهذا المقرر نفسه، أدخلت مواضيع أخرى مثل محاكاة المناظرات الرئاسية المتوقعة، وإيجابيات وسلبيات مختلف الأطر الزمنية لخرائط الطريق الأساسية خلال الفترة الانتقالية، بما في ذلك توقيت الانتخابات الرئاسية والبرلمانية، ووضع دستور جديد.
- في مقرر «مناهج البحث»، رغب العديد من الطلاب عند تحديد موضوع الأطروحة أن تكون له علاقة بالثورة. ومن الأمثلة التي تتبادر إلى الذهن التقييم الكمي لمزايا

---

(١) تركز هذه الإستراتيجيات على فكرة الابتكار. المترجم

الأنظمة السياسية البرلمانية والرئاسية، والارتباط بين هذين النوعين من الأنظمة وعدة مؤشرات على الرعاية الاجتماعية.

معان مختلفة: مما يجدر ذكره أن العديد من مفاهيم الإدارة العامة قد تغير معناها بعد الثورة. فعندما نوقش دور المسؤول الحكومي على أنه «موظف مدني» قبل الثورة، قوبل هذا بالاحتقار والسخرية، ولكن بعد الثورة كان من الواضح أن هذا أساس لاختيار أعضاء جدد في مجلس الوزراء، وحتى رئيس الوزراء. كما تفهم «القيادة الخادمة» الآن بشكل مختلف، سواء على المستوى التنظيمي، أو في سياق حكومي أو سياسي. وتعزى حقيقة أن جماعة الإخوان المسلمين تمكنت من كسب تأييد عام ساحق بعد الثورة إلى أنها كانت تقدم خدمات مباشرة للجماهير خلال عقود طويلة.

وعند مناقشة أهمية «الحوكمة المستجيبة»، كان الفهم هنا أيضاً بطريقة مختلفة. فقبل الثورة، كان هذا المفهوم افتراضاً نظرياً لا علاقة له بمصر، ولكن بعد الثورة، أدرك الطلاب معناه والسبب وراء واجب الحكومات في أن تقوم بكل ما وسعها لتلبية احتياجات وتوقعات المواطنين، وأن تكون دائماً مسؤولة أمامهم.

الحماس: بعد الثورة، كان هناك تزايد ملحوظ في الحماس بين طلاب السياسة العامة والإدارة، وربما بين جيل الشباب عموماً. وكان كل طالب يريد التحدث في قاعة المحاضرات، وتبادل تجاربه مع الآخرين، حيث كان هناك الكثير للمشاركة بالتأكيد. في الواقع، لقد نجح «أولاد الفيسبوك» - كما يحلو للعديد من كبار السن تسميتهم - في تنظيم الثورة وإسقاط النظام.

المشاركة والوعي: بعد الثورة، أصبح الطلاب أكثر وعيا بما يحدث حولهم، وأكثر انخراطاً فيه. وكان البعض ملتزماً بأهداف الثورة لفترة معينة، وكان لهم الفضل في قيادتها. ولكن بعد الثورة، حتى أولئك الذين كانوا غير مبالين بالوضع السياسي ازداد وعيهم بما كان يحدث، وصاروا أكثر حرصاً على المشاركة الاجتماعية، واتخاذ مواقف محددة، والتعبير عن آرائهم. لقد تغيرت بيئة المحاضرات تماما. وأصبحت الأحاسيس جياشة.

توقع ارتفاع الطلب على تخصص السياسة العامة والإدارة العامة: من التأثيرات المحتملة للثورة على تدريس الإدارة العامة والسياسة العامة زيادة الإقبال على التخصص في هذين المجالين. وإذ نحن مقبلون على مرحلة بناء الدولة، فإننا نتوقع إقبال المزيد من الأشخاص على التعرف أكثر على السياسة العامة والإدارة العامة. وأحد الأمثلة

على ذلك أن بعض المانحين تقبلوا نسبياً فكرة تمويل منح دراسية للطلاب المصريين ليدرسوا السياسة العامة والإدارة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

المشكلات: لم يخلُ أثر الثورة في تدريس السياسة العامة والإدارة من المشكلات، فبسبب شدة حماس أعضاء هيئة التدريس والطلاب على حد سواء، وبسبب وجود طلاب من أنصار النظام السابق، برزت مجادلات حول الثورة، وما زالت النقاشات الساخنة قائمة.

٣- التأثير في التدريب على السياسة العامة والإدارة:

مثل التدريس، تأثر تدريب مسؤولي السياسة العامة والإدارة العامة بالثورة. وهناك وجهان مختلفان لهذه المعادلة. فالجهات المتلقية للتدريب - أي المنظمات الحكومية وغير الربحية أساساً - لم تكن لديها الوسائل أو حرية التصرف لدفع رسوم خدمات التدريب. كما أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر - وهو الجهاز الحكومي الرئيسي المسؤول عن إدارة الموارد البشرية لإجمالي (٥,٧ مليون) موظف - لم يتلق أي ميزانية للتدريب بعد الثورة. وفي الوقت نفسه، كان على مقدمي التدريب التصرف بإبداع ومرونة، أولاً ليكونوا قادرين على تحديد الاحتياجات التدريبية الجديدة، وثانياً لتقديم التدريب في ظل ظروف ميزانية التقشف.

إن أحد الأمثلة الحية على الطرق الإبداعية في هذا السياق يتجلى بما قامت به وحدة التعليم التنفيذي التابعة لكلية الشؤون الدولية والسياسات العامة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة. فبعد شهرين من الثورة، وبتمويل من الوكالات الدولية المانحة، تم تنفيذ برنامج تدريبي استهدف منظمات المجتمع المدني حول مسألة "مراقبة الانتخابات" ودور منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في هذا الصدد. لقد لبى هذا البرنامج احتياجاً حقيقياً، وكان مجانياً في الوقت نفسه، ومقراً بقيود الميزانية التي تواجه جميع أنواع المنظمات.

٤- التأثير في أولويات الحكومة خلال المرحلة الانتقالية:

ما يعد أكثر خطورة من تأثير الثورة في تدريس وتدريب الإدارة العامة هو التأثير في السياسات والممارسات. ما يزال الوقت مبكراً جداً لإصدار حكم تجاه ذلك، ولكن ما بوسعنا مناقشته هو ما تم الإعلان عنه مؤخرا، وما يناقش الآن خلال الفترة الانتقالية الحالية في مصر.

حتى الآن، ما يقود معظم الإصلاحات قيد النقاش والتأمل هو محاولة استرضاء الجمهور وتهدئة المتظاهرين. وقد أدت الضغوط السياسية المفروضة على الحكومة الانتقالية إلى التغييرات الكبرى التالية، وهي تغييرات إما قيد التنفيذ أو على الأقل نوقشت وخطط لها:

تغيير التعيينات التعاقدية المؤقتة إلى تعيينات دائمة: يجري هذا بالرغم من المطالبة - على مدى العقود القليلة الماضية - بتجميد التعيينات الحكومية، وترشيدها، وخفض عدد الموظفين، وتصحيح الإفراط في التوظيف لإجمالي (٥,٧ مليون) موظف مدني. ووفقا للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، سيتم تثبيت ما لا يقل عن (٤٠٠ ألف) موظف مؤقت على مدى الأشهر القليلة المقبلة، في حين أن هناك حوالي (٤٠٠ ألف) حالة أخرى قيد الدراسة، وهي مصنفة تحت فئة «ربما». في الواقع، هذه كارثة. فلسنوات، ما فتئ وزير الدولة للتنمية الإدارية ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يقولان إننا تحتاج فقط إلى ثلث العدد الفعلي للموظفين الحكوميين لإنجاز العمل، ولكننا الآن نضيف إلى هذا العدد بتوظيف ما لا يقل عن (٤٠٠ ألف) شخص. إن هذه حالة من الاعتبارات السياسية تعطى أسبقية واضحة وأولوية على اعتبارات الكفاءة.

حالياً، هناك خطط جادة لإعادة التفكير في نظام أجور الموظفين الحكوميين وإعادة هيكلته، ولا سيما المطالبة - في المقام الأول - برفع الحد الأدنى ووضع سقف للحد الأعلى من الأجور في القطاع الحكومي.

هناك أيضاً أصوات تدعو إلى زيادة الشفافية فيما يتعلق بعمليات التوظيف ورواتب العاملين في ما يسمى «المكاتب الفنية» التابعة لمكاتب العديد من الوزراء وكبار المسؤولين الحكوميين. لقد قام المانحون بدعم هذه المكاتب، وهي في الغالب تتبع هيكل السياسة، وتمثل نظاماً موازياً للبيروقراطية الحكومية التقليدية، إذ عين موظفون صغار السن نسبيا، ومؤهلون تأهيلاً عالياً، ويتقنون اللغات الأجنبية ومهارات الكمبيوتر، على سلم رواتب أعلى بكثير من زملائهم في البيروقراطية التقليدية. ونتيجة لارتفاع المعارضة ضد هذا التفاوت في الأجور، قام بعض الوزراء فعلياً بالاستغناء عن خدمات العديد من الموظفين المهمين في هذه المكاتب الفنية.

٥- الخلاصة:

إن ثورة ٢٥ يناير المصرية ما تزال جارية، لذلك فإن الوقت ما زال مبكراً أيضاً للتأكد من التأثير الكامل في تدريس وتدريب وسياسات وممارسات الإدارة العامة،

ولكــن هناك الكثير من الأمل بأن الأمور ســـتكون على ما يـــرام، ربما ليس في المدى القريب، بســـبب حاجة الحكومة الانتقالية لاســـترضاء الجماهير، ولكن نأمل أن يكون ذلك بعد الفترة الانتقالية، عندما تهدأ الأمور، وننجح في تأسيس ديمقراطية حقيقية تلبي الاحتياجات والتوقعات الحقيقية للمواطنين بطريقة مستدامة.

الفصل الثامن
التحديات في تعليم وتدريب الإدارة العامة في الدول الهشة والفاشلة والخارجة من النزاعات

سوزان إل. وودوارد
Susan L. Woodward

نحن نعيش الآن في عصر النشـــاط الدولي، بدأ هذا في أواخر الثمانينيات وأوائل التســعينيات، مع نهاية أزمــة الأمم المتحدة - في تحديد الدور الدبلوماســي لمجلس الأمن والأمين العام - في مجالي السلام والأمن، ولكن كان هذا النشاط في السنوات العشــرين الماضيــة مصحوباً بمجتمع أكثر نشــاطاً من أي وقت مضــى حيال حقوق الإنســان، وتعزيز الديمقراطية، وبرنامج البنك الدولي للحكم الرشيد لإصلاح القطاع العــام في الدول الفقيرة، والخارجة من الحــروب، والتي تمر بمرحلة انتقالية، بحلول أوائل القرن الواحد والعشــرين، بذل المانحون لبرامج التنمية جهدا متزايدا، سواء من أطراف متعددة أم ثنائية، لتحويل شــكل الإدارة العامة لجعل الدول "قادرة، ومسؤولة، ومســتجيبة"، وخاصة من حيث الإدارة المالية العامة وتقديم الخدمات، وفقاً لنظريات الإدارة العامة الجديدة إلى حد كبير. ومنذ الفترة (٢٠٠٢-٢٠٠٥)، شــمل هذا الجهد إنشــاء مجموعة جديدة من الدول التي تحتاج إلى هذه المســاعدة أطلق عليها «الدول الهشــة والمتضــررة من الصراعــات،» وكان «بناء الدولة» - كما تنــص مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية - مديرية التعاون التنموي - هو «الأولوية الجوهرية».

إن إحــدى نتائج هذا العصر الجديــد وبرنامجه هي أن العديد من مدارس الإدارة العامة توفر الآن - أو يطلب منها أن توفر - الخبرات والتدريب لإصلاح الإدارة العامة في بلدان أخرى.

ويمثــل هذا تحدياً خطيــراً ومهماً لخبراء الإدارة العامــة - لا تحدياً عبر الحدود فحســب، بل كذلك تحدياً نظرياً، ومعرفياً، وعمليــاً، وحتى أخلاقياً - لتصميم برامج مســاعدة مناســبة للظروف الخاصة في هذه الفئة من البلدان. أقول "أخلاقيا" لأن عنصراً مهماً من عناصر هذه البيئة الدولية الجديدة هو الإيثار - الإيمان بمســاعدة الآخرين حين تســمح موازين القوى بالتدخل، بالإضافة إلى حســن النية - مما يبعد التشــكيك في كونه أحد مكونــات العمل - وكما يفعل أي عالــم اجتماع جيد بطبيعة الحال - سواء أكان عمل المرء في الواقع صالحاً أو يضر أكثر مما ينفع.

لقد نما إلى علمنا في الوقت الراهن عن هذه المساعدات للإدارة العامة، وتقديم الخدمات، وسيادة القانون، وإصلاحات القطاع العام، والتحول الإداري - بمختلف مسمياته - أن معظم هذه المساعدات إما كانت غير فعالة بشكل شبه مطلق أو حتى أتت بنتائج عكسية، ولكن الملاحظة الأوضح ربما تتعلق بضآلة معرفتنا. إن غالبية الأدبيات توجيهية، وليست تجريبية. والأمثلة الإيجابية لدينا - وهناك عدد منها، ولا سيما في أفريقيا، إذ يقوم الأفارقة الذين يعرفون وضع جيرانهم بتوفير محافل مشتركة لتقاسم التجارب - لا تتعدى كونها مجرد أمثلة، وتكون البراهين الواردة فيها على صورة حكايات. ولكن الأدبيات التوجيهية والحكايات الشخصية من المستشارين والميسرين تميل إلى الإصرار على شروط مسبقة للنجاح لا تتوفر غالباً. ماذا بعد؟ الاستجابة العامة هي: لا تحاول حتى أن تقدم المساعدة إلى أن توجد القيادة القوية والالتزام الوطني. ولكن ماذا عن الأماكن العديدة التي ليس لديها - وربما لفترة طويلة - الظروف التي تعد لازمة للنجاح؟

تشير معظم معرفتنا إلى عدم النجاح، سواء عدم الأهلية، أو الضرر الآتي من نتائج عكسية، أو حتى الفشل المسلم به، سأخص بالذكر هنا نقطتين من نقاط هذه المعرفة:

(١) إن ما لدينا من النماذج الجيدة للإدارة العامة، والإدارة، وبالتالي التدريب، مبني على ظروف ودول - غنية في المقام الأول - ومتطورة، ومستقرة منذ أمد بعيد؛ ولا يتوافق هذا أبداً مع ظروف الدول التي ظهر هذا الاهتمام الجديد بها.

وقبل بروز هذه النماذج، فإنها تفترض إطاراً سياسياً معيناً - أي الاستقرار السياسي نسبياً، ووجود قواعد للسياسة والوصول للسلطة، والنظام الاجتماعي-السياسي المؤسسي، حتى لو كانت المؤسسات بحاجة إلى إصلاح. هذا أمر بالغ الأهمية لأن البيئة - سواء السياسية أو الاقتصادية - التي تحتوي على وظائف أصحاب المصلحة والمنظمات مهمة للغاية في النتائج. إن هذا الإطار السياسي مختلف جوهرياً في الدول الهشة، والخارجة من حروب، وحتى معظم الدول الفقيرة.

حتى لو لم تكن الدولة خارجة من حرب أو تعد حالتها هشة أو فاشلة، فمن المسلم به أن جزءاً كبيراً من العالم الآن يتسم بضعف القوة المؤسسية، بما في ذلك انخفاض مستويات الإنفاذ، مما يسفر عن نتائج تختلف تماماً عن - وغالباً ما تكون عكس - ما تقول لنا الأدبيات والخبرات بأنه يجب أن تكون النتائج السلوكية المتوقعة لقواعد ومؤسسات محددة.

(٢) تشير الأدبيات إلى أن الاستشارات والبرامج التي صممها ونفذها أشخاص ينتمون لهذه الأنظمة الرسمية التي تستند عليها نماذجنا يركزون على الشكل أكثر من الوظيفة، غير مقرين بثلاث من خصائص النظم الإدارية على الأقل، وهي:

١- إن القواعد والمؤسسات تعمل لأنها أنظمة معيارية، لا أشكال معينة.

٢- إن النتائج الجيدة نفسها مثل النمو الاقتصادي أو تقديم الخدمات أو الثقة في الحكومة يمكن أن تتحقق من خلال أنواع متعددة من المؤسسات؛ فليس هناك ممارسات تعد الأفضل.

٣- إن العديد من القواعد والمؤسسات التي يوصي بها ويصممها المستشارون إو الجهات المانحة تتطلب موارد لا تتوفر في الدول الفقيرة بكل بساطة، مهما كانت رغبتها في الحصول عليها وعلى أفضل المؤسسات.

إن أحد التفسيرات المحتملة لعدم الإقرار المشار إليه أعلاه هو أن خبراء الإدارة العامة أو مكونات معينة مثل المحاكم أو وزارات القطاعات الاجتماعية لا تعرف كيفية تغيير السلوك البشري؛ فهذه الجهات تعرف ما تريد تحقيقه رسمياً، ولكن لا تعرف الكيفية. كما أنها غير قادرة على تحديد الأولويات عند وجود خيارات متاحة. في الواقع، يصر البعض على أن المرء لا يمكن أن ينجح إلا إذا اتبع نهج النظام برمته، ولا يمكن أن ينجح لو كان النظام مجزأ.

أياً كان التفسير، فقد قام لانت بريتشيت وفراوك دي فاير (Lant Pritchett and Frauke de Weijer) بتحليل النتائج في ورقة عمل مقدمة للتقرير العالمي للتنمية الصادر عن البنك الدولي. وكان التحليل كما يلي:

• المحاكاة: يقول المؤلفان: «إن إنشاء منظمة تبدو قوات للشرطة - بكل أبعادها الشرعية مثل الهياكل التنظيمية، والرتب، والزي الرسمي، والمباني، والأسلحة - أسهل بكثير من إنشاء منظمة وظيفتها الفعلية تطبيق القانون».

• أمنيات اختصار الزمن الذي يستغرقه بناء قدرات الدولة التي ليس لها أساس تجريبي: يؤدي هذا إلى تحمل أعباء سابقة لأوانها.

• مخاطرة المبالغة في التوقعات والسرعة: انهيار ما تم تأسيسه من قدرات.

إن ما يسميه المؤلفان فخ القدرات هو عبارة عن الدورات المتكررة من الفشل، إذ تصبح المحاكاة هي الطريقة الأفضل للبقاء ومواصلة الحصول على الشرعية بين الغرباء. والمثال المشترك بين جوناثان جودهاند، ومارك سيدرا، وأنطونيو جيوستوزي (Jonathan Goodhand, Mark Sedra, and Antonio Giustozzi) هو أفغانستان، حيث إن النتيجة هي مجرد مظهر زائف تتخفى وراءه السلطة الحقيقية.

حتى الآن، كانت ردة الفعل على هذه النتائج لا تخرج عن أحد أمرين. الأمر الأول هو خفض سقف التوقعات مع الإبقاء على النموذج. وكان أحدث مثال على ذلك بيان السفير الأميركي المعين لدى أفغانستان ريان كروكر (Ryan Crocker) في جلسة استماع في الكونغرس الأسبوع الماضي، حيث ذكر أن الهدف الآن - نقلاً عن ميريلي غريندل (Merilee Grindle) - ينبغي أن يكون «الحكم الرشيد بما يكفي». أما الأمر الثاني فهو حول ما أوصى به مراراً وتكراراً التقرير العالمي للتنمية عن الصراع والأمن والتنمية من ضرورة إيجاد «أفضل ما يناسب» من المؤسسات والإصلاح بدلاً من أفضل الممارسات، والقبول بالتدرج والخطط الزمنية طويلة الأمد التي قد تصل إلى عقود أو أكثر، وبناء الثقة قبل بناء المؤسسات.

أعترف بتشكيكي أن البنك الدولي نفسه قد يكون قادراً على القبول بهذه التوصيات. ولكن، لدي أيضاً انتقادات لهذا التقرير. فهو لا يقدم إلا القليل من التوصيات الموضوعية البديلة؛ ولا يقدم أية براهين - بل مجرد حكايات - وبالتالي، فمن غير المرجح أن يقنع هذا التقرير الأطراف الخارجية التي تحتاج إلى التغيير، كما أنه يقترح نظرية للتغيير الاجتماعي لا أرى أي إثباتات عليها. ومع ذلك، وبعد هذا العرض المتشائم جداً، أرغب في إنهاء حديثي بشيء من التفاؤل. فنحن نعلم أن أفضل حافز للتغيير هو الاعتراف بالفشل. وبالنسبة لنا، في هذه المهنة، يجب أن تكون هذه دعوة لما يلي: (١) البحوث الجدية لبناء المعرفة على أساس تجريبي بحيث يمكن تحسين الممارسة. (٢) التركيز على البدائل لاستيعاب ظروف الدول الفقيرة أو «الهشة» أو «المتضررة من الصراعات»، بما في ذلك أسئلة مثل: هل بالاستطاعة بناء الإدارة العامة لو كانت القيادة مفقودة أو لا يمكن الاعتماد عليها بسبب التنازع وعدم الاستقرار؟ وما الذي يمكن القيام به عندما لا تتوفر شروط مسبقة مثل التسوية السياسية أو القيادة أو الموارد؟ أمامنا الكثير من العمل في هذا الشأن.

الفصل التاسع
القيادة والحوكمة وكفاءات السياسة العامة في القطاع العام

ليبوهانج موتاي وموسى سندان
Lebohang Mothae and Moses Sindane

١- مقدمة:

في غياب القيادة الفعالة يصعب الحكم، والأكثر تحدياً من ذلك هو مواصلة تنفيذ خطط التنمية وإنجاز الأهداف التنموية. وقد كان التحدي الأكبر في مجال تنفيذ السياسات الذي يفترض أن يفعل المقاصد التنموية للدول والأفراد المعنيين. وتفسر تحديات القيادة وضعف الحوكمة عدم الاستمرار في تنفيذ السياسات العامة والتنمية، بغض النظر عن جودة الممارسات الإدارية المعتمدة. لذا، يعد كل من القيادة العامة الفعالة والحكم العام الرشيد شرطين مسبقين لتنفيذ السياسة العامة بشكل سليم، وضرورة للتنمية المستدامة والمتسارعة.

يبرز هذا الفصل الأثر الكبير للقيادة العامة والحوكمة العامة في تنفيذ السياسات العامة، والذي يؤثر بدوره في التنمية. ويفترض النقاش في هذا الفصل التحدي المتأصل في تنفيذ السياسات في دولة تنموية [1]، والذي يمكن أن يعالج من خلال القيادة العامة الفعالة والحكم العام الرشيد، إلى جانب كفاءات التنفيذ العامة للسياسات العامة اللازمة لتحقيق النتائج المرجوة. ويناقش هذا الفصل أيضاً كفاءات تنفيذ السياسات العامة التي تعد شائعة وحتمية للتنفيذ الفعال للسياسات العامة من حيث مساهمتها الكبيرة في تعزيز الحكم العام الرشيد، والقيادة العامة الفعالة، والعلاقة المتبادلة بين تنفيذ السياسات والتنمية المستدامة.

٢- القيادة والحوكمة: مخاطر تنفيذ السياسات العامة والتنمية الناتجة عنها:

كشفت دراسات عديدة جوانب مشتركة في مجال تنفيذ السياسات العامة، فضلاً عن فشلها على مختلف مستويات الحكومة، وفي معظم أنحاء العالم. فوفقاً لهنتر وماركس (Hunter and Marks, 2002: 5)، يمكن أن ينجم الفشل عن عدم التنفيذ أو

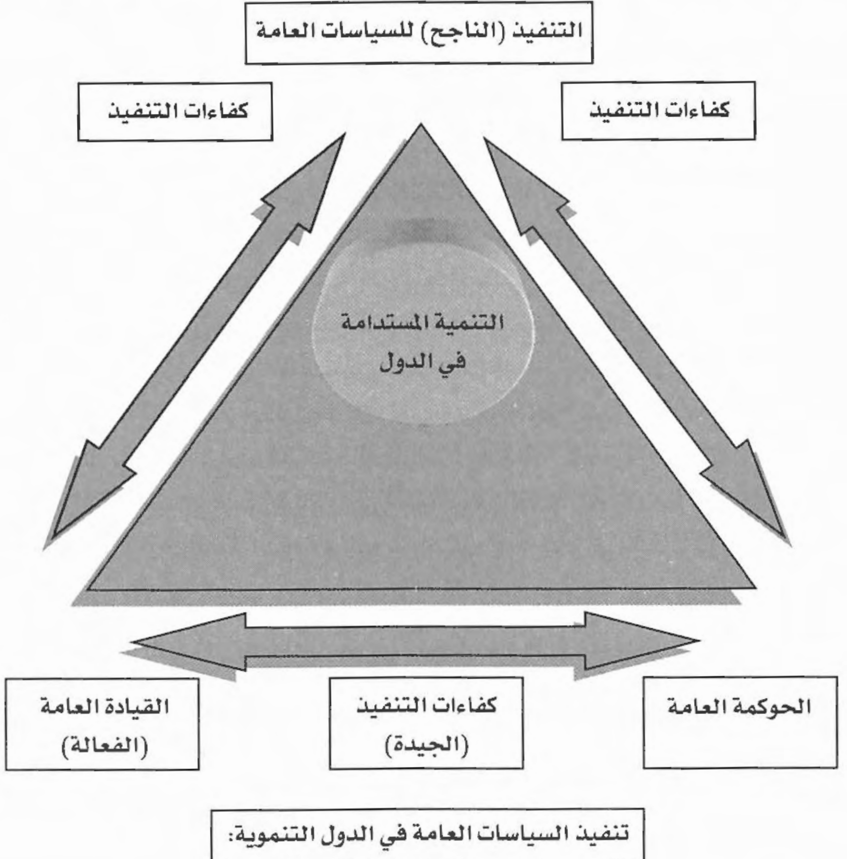
(١) يشير مفهوم الدولة التنموية إلى التركيز على دور الدولة في التنمية، ومثال ذلك نماذج دول شرق وجنوب آسيا. المترجم.

عــن التنفيذ غير الناجح. وفي هذا الصدد، يفهم أنــه كان لتحديات الحوكمة والقيادة تأثير مباشــر في تنفيذ السياســات العامة والتنمية اللاحقة في كافة أرجاء العالم، كما أنها شكلت خطرا عليه. ويشير حمزة وبارديل (Hamza and Bardill, 2009: 116) إلى الإقرار العالمي بأن للحوكمة تأثيراً مباشــراً في التنمية المســتدامة، وتشكل تحدياً لها. والسبب في ذلك هو أن الحوكمة تتعلق مباشرة بمشاركة المجتمعات في صياغة قرارات التنمية، وبأنظمة الحكم التي تعد قيادة السلطات العامة أمراً حيوياً بالنسبة لها.

إن الاعتراف بالطبيعة الهشة، والمدعية لتنفيذ السياسات العامة يبرز أهمية أكبر للقيادة العامة والحوكمة العامة – مقابل القيادة والحوكمة – بالنسبة لعمليات السياسات (وبالذات التنفيذ)، وكذلك التنمية في مجال القطاع العام. وتعزى حيوية تنفيذ السياسات العامة إلى تعدد أصحاب المصالح المعنيين، وتعدد المناهج الجزئية. ويعد تنفيذ السياسة العامة هشــا بسبب مخاطر الفشل المتأصلة فيه، وبسبب التوقعات الطموحة للجمهور بأن ســلطات الدولة (القيادات العامة) ستقوم بتقديم الخدمات والتطوير تلقائيا. إن القيادة العامة هي أحد أنواع القيادة التي تتطلب التعاون والعمل المتضافر بين الجماعات المتنوعة والمتنافسة في كثير من الأحيان (Crosby and Bryson in Morse, 2007: 3) مــن أجل الصالح العام، حيــث التحديات معقدة، وأصحاب المصالــح كثيرون، والقيم متضاربــة، والمــوارد محــدودة (Getha-Taylor et al., 2011: 83). في المقابل، تعد الحوكمة العامة – التي تنطوي على منظمات وعلاقات متعددة ولازمة لتنفيذ الأغراض العامــة (Agranoff and Mc Guire in Morse, 2007: 2) – أساســية لنجاح تنفيذ السياســات العامة. أما فيما يتعلق بتعريفات القيادة العامة والحوكمة العامة المذكورة أعلاه، بالإضافة إلى طبيعة تنفيذ السياسات العامة المتخذة في هذا الفصل، فيذكر أن هناك علاقة متبادلة بين القيادة العامة، والحوكمة العامة، وتنفيذ السياســات العامة. ويذكر أيضاً أن لتنفيذ وممارسة كل عملية آثاراً بعيدة المدى في العمليات الأخرى التي يعتمــد عليها تحقيق أهداف التنمية. إن القيــادة العامة والحوكمة العامة من أعمدة تنفيذ السياســات العامــة، كما أن تطبيق كفاءات التنفيذ يعــزز فعالية القيادة العامة والحكم العام الرشيد، مما يسفر عن نجاح تنفيذ السياسات العامة والتنمية المستدامة في الشكل (١).

شكل رقم (١)

العلاقة بين الحوكمة العامة، والقيادة العامة، وتنفيذ السياسات العامة، والتنمية المستدامة



تنفذ المجالات التنموية - على النحو الوارد في السياسات العامة - عن طريق تنفيذ سياسات عامة متنوعة. لذا، يعتبر كيفينيمي (Kiviniemi in Glenn, 2009, Online) عملية تنفيذ السياسات عملاً اجتماعياً يهدف إلى تفعيل التغيير. فالتغيير روح التنمية يؤدي إلى تحسين حياة الناس. وعليه، فإن التنفيذ القاصر لهذه السياسات، والفشل في ترجمة أهدافها إلى واقع يقوضان المقاصد والجهود الدؤوبة للدول التنموية، وهذا يعني أن نجاح مسيرة الدول نحو الازدهار مرهون بتصميم وتنفيذ السياسات العامة (UNESCAP, ibid.: 155).

إن الحاجة الظاهرة لتحقيق أهداف التنمية تتطلب النجاح في تنفيذ السياسات العامة التي تسترشد بالحكم العام الرشيد، وتدفعها القيادة العامة الفعالة. إن مقياس النجاح في هذا الشأن ليس هو مدى تحقق توقعات الجمهور فحسب، بل أيضاً تعامل السلطات العامة مع هذه التوقعات بالتعاون مع الدولة، لاستخدام موارد الدولة وجهاز الدولة. ومن هنا جاءت فكرة الدولة التنموية. وتتميز الدولة التنموية، ضمن جملة أمور، بوجود نخبة تنموية تتسم بالعزم، وحكم ذاتي نسبي، وبيروقراطية قوية ومؤهلة ومعزولة، ومشاركة المجتمع المدني (Leftwich in Thornhill, 2009: 33). إن تحديات تنفيذ السياسات العامة في الدول التنموية يحد أيضاً من جهودها في تعزيز التنمية وذلك في غياب الدور الذي يلعبه المجتمع المدني (Thornhill, 2009: 39). هذا هو التحدي، فالمجتمع المدني معترف به كأحد أصحاب المصالح المهمين الذين تعد مشاركتهم أمراً ضرورياً لتنفيذ سياسات عامة فعالة. إن مفهوم الدولة التنموية يقوض أيضا مبدأ الحكم الرشيد الذي يعد شرطاً مسبقاً لنجاح تنفيذ السياسات، لأنه يضع الجمهور في قلب عمليات السياسات والعمليات الإدارية. وأخيرا، فقد ثبت في كثير من الدراسات أن السلطات العامة تفتقر إلى الكفاءات والقدرات اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، خلافا للبيروقراطية القوية والمؤهلة التي هي إحدى سمات الدولة التنموية.

إن التحديات التي تواجه تنفيذ السياسات العامة في الدول التنموية تتطلب الإقرار بـ عمومية عمليات السياسات العامة، أي عمليات التنفيذ، المتأصلة في التنمية. لذا، فإن القيادة العامة الفعالة والحكم العام الرشيد من الشروط المسبقة لتنفيذ السياسات العامة بنجاح في الدول التنموية. ويتطلب هذا الأمر وجود كفاءات لتنفيذ السياسات العامة، ليس لتعزيز القيادة العامة الفعالة والحكم الرشيد فحسب، ولكن أيضاً لتسهيل تنفيذ السياسات والتنمية المستدامة بنجاح.

٣- الكفاءات اللازمة لتنفيذ السياسات العامة:

سعياً وراء التطوير، يصبح منفذو السياسات في الدول التنموية في حاجة إلى كفاءات تنفيذية ليس من شأنها أن تعالج تحديات الحوكمة والقيادة العامة من أجل تنفيذ فعال للسياسات العامة فحسب، ولكن أيضاً لتعزيز التنمية المستدامة في الدولة التنموية. ويعتقد أن الكفاءات المذكورة أدناه تنطبق على شريحة واسعة من القطاع العام، لمختلف السياسات العامة (الاجتماعية والاقتصادية وغيرها)، وعلى مختلف مستويات الحكومة، محلياً وإقليمياً وعالمياً. وبالتالي، يمكن تصنيف كفاءات تنفيذ السياسات العامة إلى كفاءات تعاونية، وكفاءات تفاعلية، وكفاءات ريادية.

٣-١- الكفاءات التعاونية:

يستلزم التعاون التنفيذ المشترك لمهام مختلفة كفريق عمل واحد، وتكامل الجهود من جميع الأطراف لتسهيل التركيز والتآزر والحفاظ عليهما (Mothae and Sindane, 2008: 9). ومع ذلك، يعد التفتت عائقاً أمام التنفيذ الفعال للسياسات العامة، وهو ينجم عن عدم التعاون والتعاضد بين عدة أطراف مشاركة في تنفيذ هذه السياسات. ولا تخفى على أحد أهمية التعاون على مختلف مستويات المجتمع، مع الاستفادة المثلى من نتائجه المحتملة. وبالتالي، تعد الكفاءات التعاونية محورا لتعزيز التعاون من خلال الشراكات، والتحالفات، والائتلافات.

إن مفهوم الشراكات مقبول على نطاق واسع كأداة تجمع الأفراد والجماعات والمنظمات من مختلف القطاعات للسعي وراء الأهداف المشتركة وتحقيقها بشكل جماعي. ويمكن أن تحدث الشراكات بين منظمات القطاع العام، وبين منظمات المجتمع المدني ومنظمات القطاع العام، ومنظمات القطاع العام والخاص؛ والهدف الرئيسي هو دائماً تقاسم تكاليف ومخاطر وفوائد تنفيذ السياسات العامة، مما يؤدي إلى الحكم العام الرشيد.

ولأن السياسات العامة تنفذ من خلال أطراف مختلفة داخل وخارج حدود الأجهزة المنفذة، يعد تشكيل التحالفات أمراً حيوياً. وهذا يتطلب كفاءات لبناء الائتلافات، ومن ثم القدرة على العمل عبر الحدود التنظيمية لتحقيق النتائج (Getha - Taylor, 2008: 109)؛ وهذه الائتلافات ضرورية لتنفيذ السياسات. والائتلاف عبارة عن جهد موحد لمنظمتين أو جماعتين أو فردين أو أكثر لتحقيق هدف مشترك في قضية محددة (Hellriegel et al., 2004: 108). ويتطلب التنفيذ الفعال للسياسات العامة من المنفذين الرئيسيين تحديد أصحاب المصالح المحتملين، وتحديد مصالحهم المكتسبة وتوقعاتهم، وإقامة التحالفات، وصياغة هياكل الشبكات، وإيجاد بيئة مواتية للتعاون والتأييد. وهذا بدوره يتطلب الكفاءة اللازمة لجمع مختلف أصحاب المصالح، ودفع التنفيذ المشترك للسياسات العامة.

وتعد الشراكات والائتلافات والتحالفات دلالة على التعاون. لذا، يمكن الاستنتاج بأن الكفاءات التعاونية تشير إلى القدرة على تحديد وإنشاء وإدارة وإدامة الشراكات والتحالفات والائتلافات من أجل التنفيذ الفعال للسياسات العامة. ويزعم كذلك أن الكفاءات التعاونية تدعم الثقة المتبادلة التي تشتد الحاجة إليها بين أصحاب المصالح (المنفذين والمستفيدين)، والاعتمادية، والمساءلة، والتي هي جوهر الحكم العام الرشيد.

وتتطلب الكفاءات التعاونية أيضاً القيادة الفعالة، حيث يتحمل الناس المسؤولية عن هدف مشترك. وفيما يلي، نستعرض القدرات الأصيلة في الكفاءات التعاونية:

٣-٢- قدرات حل المشكلات:

من المهم أن نلاحظ التحديات التي تنشأ نتيجة للتعاون، وبالتالي التحدي المتمثل في تعدد تنفيذ السياسات العامة. ولذلك، يمثل حل المشكلات جزءاً أساسياً من الكفاءات التعاونية التي تضع حجر الأساس للتعاون الفعال لتعزيز الحوكمة العامة ودعم القيادة العامة لكي تتسم بالاستجابة والإستراتيجية في التعامل مع المشكلات المعقدة للتنفيذ والمطالب المتشعبة للتنمية.

٣-٣- مهارات إدارة التنوع:

إن التعاون الناجح من أجل التنفيذ الفعال الذي يسفر عن نتائج إيجابية يتطلب إدارة فعالة لتنوع المنفذين. يذكر كروسبي (Crosby, 1996: 1405) أن التنفيذ ينطوي على جمع وإعادة تشكيل القطع المختلفة، بأهداف مختلفة، وتحويلها إلى آليات قادرة على إحراز النتائج المرجوة. كما تعزز قدرات إدارة التنوع الحكم العام الرشيد، وتدعم القيادة الفعالة التي تنفذ على أساسها السياسات بشكل صحيح.

٣-٤- مهارات العلاقات مع الناس:

إن العلاقات الفعالة، والمؤثرة، هي أمر مطلوب لتعاون الجهات الفاعلة المتعددة في تنفيذ السياسات العامة. تقول الباحثة جيثا – تايلور (Getha-Taylor, 2008: 112) إن بناء العلاقات يعد إحدى الكفاءات المطلوبة للسلوك التعاوني، ويضيف جروبلر وآخرون (Grobler et al., 2006: 302) أن مهارات العلاقات مع الأشخاص تمثل القدرة على التواصل مع الآخرين، من أجل إقامة علاقات شخصية قوية، وبناء علاقات تعاونية مرضية ولازمة للمنفذين لتعزيز الفهم المشترك والجهد الجماعي تجاه تحقيق أهداف السياسات، وبالتالي الحكم العام الرشيد.

٣-٥- العمل الجماعي والتعاون:

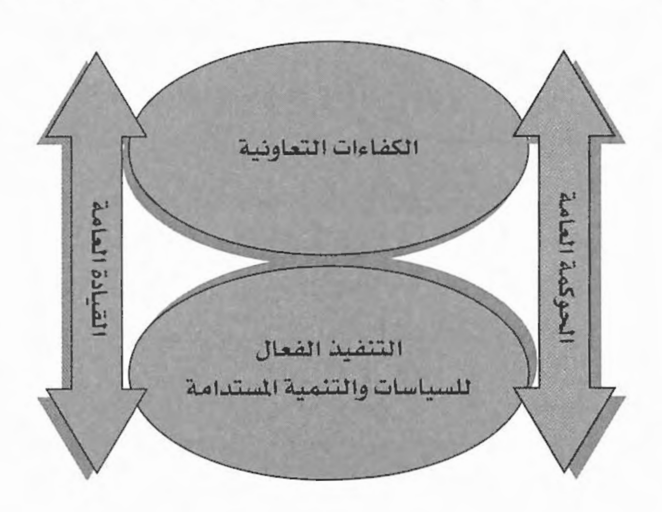
كما ذكر آنفاً، ينطوي تنفيذ السياسات العامة على جهات عديدة ومتنوعة. ويرى ويسينك (Wissink, 2006: 321) أن الجهود الجماعية التعاونية ضرورية للتعامل بفعالية مع المشكلات الفوضوية المتعلقة بقضايا متعددة في الشؤون العامة، حيث إن

برايســـون (Bryson, 1995: 219) يعتبر نجاح هذه الجهــود إنجازاً جماعياً. ولتنفيذ السياسات، تستخدم فرق العمل المعلومات النوعية والكمية، إضافة إلى دعم الائتلاف المهم (Bryson, 1995: 219)، وكلها ترمز إلى القيادة العامة. وعلاوة على ذلك، تشجع فرق العمل على التنسيق، والتعاون، والتآزر بين المنفذين (Hilliard, 1995: 65)، ودمج الجهــود (Quick and Nelson, 2009: 301) التي تشــكل العناصر الأساســية لنجاح تنفيذ السياسات.

ويوضح الشكل التالي تأثير الكفاءات التعاونية في القيادة العامة والحوكمة العامة، وأثر ذلك في تنفيذ السياسات والتنمية.

شكل رقم (٢)

العلاقة بين الكفاءات التعاونية والقيادة العامة، والحوكمة العامة، والتنفيذ الناجح



من الطروحات السابقة، يمكن استنتاج أن الكفاءات التعاونية تحقق وترعى القيادة العامة الفعالة والحكم العام الرشيد لتعزيز تنفيذ السياسات العامة، وتسهيل الوصول إلى الأهداف التنموية. وعلاوة على ذلك، تساعد القيادة العامة والحوكمة العامة على تطوير كفاءات التنفيذ، والتي تصبح بدورها مفيدة لتنفيذ السياسات والتنمية.

٣-٦- الكفاءات التفاعلية:

يقول مارتن لوثر كينغ: «إننا عالقون في شبكة تبادلية لا مفر منها؛ وهذه الشبكة مرتبطة بمصير واحد. فما يؤثر في الفرد بشكل مباشر يؤثر في الكل بشكل غير مباشر» (Martin Luther King in www.ewet.org.za). ثمة العديد من الجهات (الأشخاص، والجماعات، والمؤسسات) التي تشارك في السياسات العامة وتنفيذها، وتتأثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بها. وتشكل هذه الجهات شبكة تتميز بالمصالح المتبادلة، وآمال التنفيذ الناجح، وتحقيق أهداف السياسات. إن التفاعل المستمر أمر حتمي لتحديد القواسم المشتركة التي تؤثر في منفذي السياسات العامة والمستفيدين منها، فضلا عن درجة تأثيرها. ولذلك، فلا بد من التفاعل الدائم من أصحاب المصالح أو الأطراف المعنية إذا أريد لتنفيذ السياسات أن يسفر عن النتائج المرجوة. ومن اللازم على المؤسسات المنفذة أو الأشخاص المنفذين التفاعل المستمر مع جميع المشاركين في أثناء التنفيذ من خلال إيجاد مناخ عمل داعم، وإعطاء تغذية راجعة نافعة ومحددة وكاملة، وتوفير معلومات مفيدة، ووجود توقعات عالية ومحددة وقابلة للتحقيق بغرض تحسين الأداء(Crous in Kuye et al., 2002: 159).

ويعرف التفاعل بأنه فعل يحدث عندما يؤثر كائنان أو أكثر في بعضهما البعض (http://en.wikepedia.org/wiki/Interaction). ويضيف سيتي (Setty, 2009; online) أن التفاعل هو فرصة، لأنه ينطوي على استثمار «جزء من الحياة»، ويحتوي على أعلى عائد استثماري. وهنا يجدر بنا تسليط الضوء على العناصر التالية التي تشكل تعريفات للتفاعل في تنفيذ السياسات العامة.

الفعل - لا بد أن تتم إجراءات معينة مثل اجتماعات أصحاب المصالح، ولقاءات بأفراد المجتمع، والمقابلات من أجل إيجاد التفاعل.

الأشياء - لا بد أن يشارك في التفاعل ما لا يقل عن مؤسستين أو شخصين من المنفذين للسياسات العامة.

التأثير - تؤثر الأطراف المتفاعلة في بعضها البعض أثناء التفاعلات. وبينما يؤثر الرأي العام في العمليات المخصصة للتنفيذ، يتأثر المجتمع بنتائج السياسات الناجمة عن تصرفات المنفذين.

الفرصة - يكشف التفاعل عن فرص يستفيد منها كل طرف من الأطراف المتفاعلة؛ ويعد هذا أمراً مهماً للتنفيذ الفعال للسياسات العامة.

ويمكن أن يحدث التفاعل بين منفذي السياسات والمستفيدين منها بالتواصل، وبناء العلاقات، وإشراك أصحاب المصالح، والمشاركة، الأمر الذي يتطلب القدرات التالية:

٣-٧- قدرات الاتصال:

يعد الاتصال بمثابة المادة اللزجة التي تربط العناصر المختلفة. فهو ينسق الأنشطة، ويتيح العمل الجماعي، ويحقق النتائج (Grobler, Warnich, Carrel, Elbert and Hatfield, 2006: 302). ومن خلال التواصل، يؤسس المنفذون لأرضية مشتركة وللتفاهم، وينشرون المعلومات ذات الصلة بالسياسات، ويشاركون في إيجاد فرصة لتعلم الأطراف بعضها من بعض. ويمكن للاتصال تفعيل القيادة العامة والحوكمة، حيث تنفذ وتتحقق السياسات وأهداف التنمية بنجاح.

٣-٨- مشاركة أصحاب المصالح:

على المنفذين الرئيسيين أن يعززوا إشراك ومشاركة أصحاب المصالح كوسيلة للتفاعل. فأصحاب المصالح يجلبون الموارد، والمهارات، والأفكار المتنوعة في عملية تنفيذ السياسات، ما يجعل ذلك فرصة لحشد الموارد اللازمة، وتسهيل الاستفادة المثلى من الموارد المتاحة. ولذلك، فمن الأهمية بمكان وجود القدرة على إشراك جميع أصحاب المصالح، والرغبة في ذلك، وتسهيل المشاركة المنتظمة والمتقنة لإتاحة الفرصة للقيادة الفعالة والحكم الرشيد، بغرض توجيه كافة الجهود نحو تنفيذ السياسات والتنمية.

٣-٩- قدرات بناء العلاقات:

يطلب من كل منفذ أن يفهم الأدوار المناطة بالآخرين، والعلاقة بين مختلف أدوار المنفذين، وأهمية وتأثير هذه الأدوار في عملية تنفيذ السياسات برمتها. وكما ذكر كروسبي (Crosby, 1996: 1411)، فإن هذا يضمن تنسيق الإجراءات، ويمنع تعارض الأغراض في العمل، ويوفر معلومات تركز على النتائج؛ الأمر الذي قد يؤثر في إستراتيجية وإجراءات التنفيذ لأصحاب المصالح الآخرين. ويتيح بناء العلاقات تفاعل أصحاب المصالح المنفذين في مواقع مختلفة (داخل وخارج المنظمات)، وتشكيل العلاقات غير الرسمية التي يمكن أن تؤثر في أفعال الآخرين، وبالتالي الحوكمة العامة.

٣-١٠- المهارات الفنية:

من المسلم به أن تنفيذ السياسات عملية معقدة ومتعددة الأبعاد. ويتمثل استخدام تقنية المعلومات والاتصالات في مد الجسور بين سلسلة التفاعلات وتقويتها لتدعيم الحكم الرشيد، وتحسين ممارسة القيادة العامة من أجل تعزيز تنفيذ السياسات.

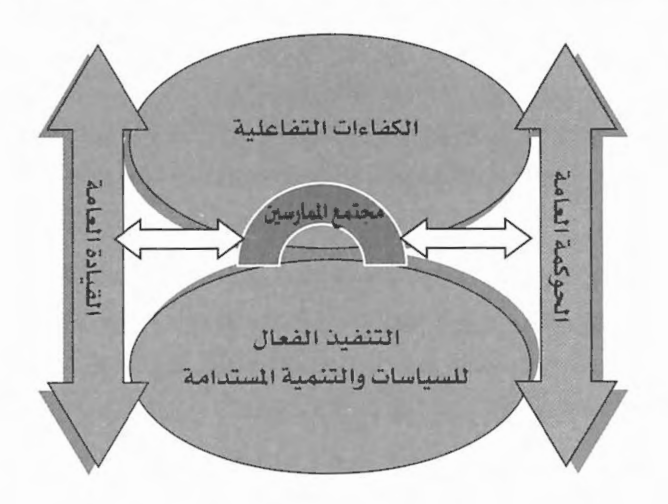
يفترض أن الكفاءات التفاعلية تسهل إنشاء مجتمعات الممارسين والحفاظ عليها (ومجتمعات الممارسين هي مجموعة من الممارسين الذين يتقاسمون مصلحة مشتركة في مجال معين، أو حاجة من حاجات الأعمال، أو كفاءة جوهرية؛ وهم مستعدون للعمل معاً من أجل تحقيق الصالح العام للأفراد، والمجتمع، وفي نهاية المطاف، للمنظمة) (Marsh, 2005: 10). وكما ذكر كين وماهانتي (Keen and Mahanty, 2006: 201)، فإن مجتمعات الممارسين مفيدة في تنفيذ السياسات من خلال التالي:

- يؤدي تنوع المعارف المشتركة بين مختلف أفراد مجتمع الممارسين إلى تعزيز الابتكار والتغيير اللازمين للتعامل مع التحديات الجديدة والمعقدة.
- تقوم مجتمعات الممارسين بتمكين التفاعل، والتعلم الجماعي، وتوكل للملتزمين معالجة قضية معينة، بغض النظر عن انتمائهم التنظيمي.
- تشجع مجتمعات الممارسين على الالتزام بالعمليات بدلاً من الانتماء إلى منظمات أو وحدات تنظيمية.
- تحث مجتمعات الممارسين على تحديد واعتماد ردودها الخاصة على القضايا المطروحة.
- تشجع مجتمعات الممارسين على الحوار الذي يعزز التعلم، واكتشاف رؤى لا يمكن بلوغها بشكل فردي.
- تفضي مجتمعات الممارسين إلى التأمل في الأهداف التنظيمية، والعلاقات الاجتماعية المصاحبة؛ مما يؤدي إلى تعزيز الأهداف أو إلى مراجعة نقدية، والتكيف في نهاية الأمر.

إن القدرة على التفاعل وإيجاد شبكة من المنفذين (مجتمع ممارسة) ترعى القيادة العامة الفعالة، والحكم العام الرشيد المتصلين بالتنفيذ السليم للسياسات العامة، والإنجاز الناجح للأهداف الإنمائية، كما هو موضح في الشكل أدناه.

شكل رقم (٣)

العلاقة بين الكفاءات التفاعلية والقيادة العامة والحوكمة العامة والتنفيذ الناجح



٣-١١- الكفاءات الريادية:

يعـــرف مينار وبيكير (Minnaar and Bekker, 2005: 145) ريادة الأعمال على أنها تطوير أعمال جديدة في ســـياق المنظمات العامـــة الكبيرة. ومن خلال ريادة الأعمال، يصبح المســـؤولون الحكوميون رواداً في منظمات القطـــاع العام التي يعملون فيها. إن القبول بريادة الأعمال كمرادف لريادة الأعمال داخل المنظمة القائمة يعني ضمناً ضرورة توافـــر مهارات الريادة، مثل القدرة على حل المشـــكلات بإبداع، والمخاطرة المحســـوبة، واعتبار المهام أو المنظمات مركزاً للربح، وتمييز العلاقة بين المهام التنظيمية والأهداف طويلة المدى (Grobler et al., 2002: 337). وعلى أســـاس هذا التعريف، يمكن النظر إلى الكفاءات الريادية في تنفيذ السياسات على أنها القدرة على القيام بما يلي:

- حل المشـــكلات التي تبرز أثناء تنفيذ السياســـات العامة بطريقة إبداعية. وتشـــمل هذه المشـــكلات - من بين أمور أخرى - على المصالح المتضاربة والإجراءات المتباينة لأصحـــاب المصالح، والموارد الشـــحيحة، والبيئات والمطالب البيئية ســـريعة التغير، بالإضافـــة إلـــى الانحرافات عن أهداف السياســـات المحددة ســـلفاً، والنتائج غير المتوقعة للسياسات.

- المخاطرة المحسوبة: تنفيذ السياسات العامة يجري في بيئة معقدة تتطلب أشخاصاً مخاطرين.
- اعتبـار منظمات القطاع العام - والوظائف المـؤداة فيها - قوة دافعة لضمان جودة نتائج السياسات.
- إدراك العلاقة بين الأدوار الخاصة بالكفاءات الريادية والأهداف والغايات الأوسـع للسياســات المنفذة من أجــل ضمان تكامل الجهود، وتوجيهها نحــو التنفيذ الناجح للسياسات المعنية.

وتســتلزم ريادة الأعمال في تنفيذ السياســات العامة تجديد الوحــدات أو الوكالات أو الفرق الخاصة بالمخاطرة داخل منظمات القطاع العام لإجراء مختلف مهام وعمليات التنفيذ بطريقة متكاملة ومركزة من شــأنها أن تضمن التحسين المســتمر للجودة، وتسهيل الفعالية والاستجابة لنتائج السياسات. والكفاءات التي تشكل ريادة الأعمال هي على النحو التالي.

٣-١١-١- الابتكار والإبداع:

إن طبيعة تنفيذ السياسات العامة تتطلب من المنفذين أن يكونوا مبتكرين كي يتسنى للمنظمات تنويع الأنشــطة، والتكيف، والتجديد (Quick and Nelson, 2009: 530)؛ وذلك لتلبية متطلبات السياسات الناشئة. ويساعد الابتكار رواد الأعمال على تحقيق الاســتفادة من الفــرص، بحيث تقوم المنظمات العامة بالتحســين المســتمر لعمليات التنفيــذ، والإطلاق التلقائي لأفكار وســبل جديدة يمكن من خلالها تنفيذ سياســات عامة بفعالية.

٣-١١-٢- التركيز على العملاء:

إن متطلبــات وتوقعات العملاء هي الأســاس لريادة الأعمــال، وبالتالي يرى كويك ونيلســون (Quick and Nelson, 2009: 16) أن أمــام المنظمــات تحدياً لتصبح أكثر تركيــزاً على العملاء لتلبية الطلب المتغير علــى المنتجات والخدمات، ولتجاوز توقعات العمــلاء من الجودة العاليــة. ويتطلب هذا النهج - الذي يركــز على العملاء والذي اعتمد لممارســة الإدارة العامــة والتنمية - القدرة على العمل مــع الناس، ولهم، ومن خلالهــم. فكفاءات التركيز على العملاء - أي الاســتعداد للعمل والأداء بروح خدمة العمــلاء، والقدرة على ذلــك (Parliamentary Working Group, 2001: online) - أمر لا بد منه لإطلاق ودفع وتســيير أفكار جديدة حســب احتياجات وتوقعات الناس كعملاء؛ وذلك لضمان أن يعطي تنفيذ السياسات النتائج المتوقعة والمستجيبة.

٤- الكفاءات القيادية:

لا بـد أن يكـون لـدى كل عضو مـن أعضـاء المنظمـة المنفذة جـزء محدد من المسـؤولية القياديـة في وظيفتـه، ولا بـد أن يتحملها. ويشـير هارتلي وأليسـون (Hartley and Allison, 2003: 38) إلى هذا بالقيادة الانتشارية. كما يسرد كراوكامب (Kroukamp, 2007: 67) السمات التالية ككفاءات قيادية:

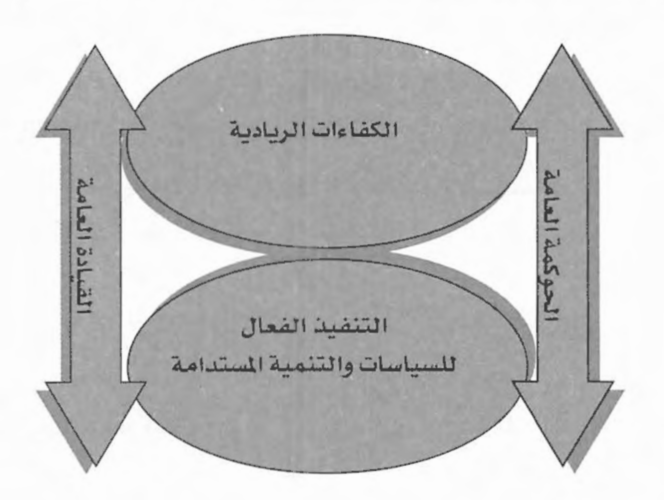
- كفاءات الرؤية - على رواد الأعمال إدراك دورهم ومساهمتهم، وتأسيس رؤية تجعل وحداتهم أو وظائفهم مفيدة لتنفيذ السياسات التنظيمية.
- كفـاءات العلاقات - يتطلب تعـدد الأطراف من رواد الأعمـال التواصل مع جميع أصحـاب المصالح، والتأثير فيهم على نحو فعال من أجل تيسـير الفهم المشـترك، والتنفيذ المتكامل في المواقف الشخصية المعقدة والصعبة.
- الكفاءات الشخصية - يحتاج رواد الأعمال إلى القدرة على التحمل والطاقة ليتمكنوا مـن التطورات الجديدة المتوخاة، ويتحملوا مسـؤولياتهم عنها، ويبذلوا جهوداً كبيرة لضمان إدراج أفكار جديدة في عمليات التنفيذ في مواجهة مطالب صعبة.

يتطلب تنفيذ السياسـة العامة قدرة إسـتراتيجية، وبالتالي القـدرة على الانفتاح والمرونة للمتطلبات الجديدة، وتحديد الأولويات بعناية على أساس فهم واضح للموارد الموجودة والأهداف متوسطة المدى وبعيدة المدى، والتحرك بسرعة وفعالية لتلبية المطالب على أعلى مستوى من الكفاءة (The White Paper on Local Government, 1998). وتواجه تنفيذ السياسات تحديات ومشكلات تؤدي إلى خلل ونتائج غير مقصودة. وعليه، فلدى رواد الأعمال - كونهم مفكرين إستراتيجيين - القدرة على رؤية الصورة الأكبر، والشروع في أفكار أفضل وأنسب لحل المشكلات التي تظهر في أثناء التنفيذ.

إن بيئات سـريعة التغير والمطالب المجتمعية تتطلـب القدرة على التعامل والتكيف بفعالية مع التغيرات السـائدة في السياسات. فالاستباقية - أي القدرة على «تحليل الحاضر مع استشـراف المسـتقبل» (Sindane, 2007: 216)، أمر ضروري في تنفيذ السياسـات العامة والتغيرات المتصلة به. ولذلك، فهنـاك حاجة إلى القدرة الريادية من أجل تحديد الاحتياج للتغيير، وتحديد وتحليل دوافع التغيير في تنفيذ السياسات، وإدراج التغيرات والتكيف معها في أثناء تنفيذ السياسات.

شكل رقم (٤)

العلاقة بين الكفاءات الريادية والقيادة العامة والحوكمة العامة والتنفيذ الناجح



توفر القيادة العامة والحوكمة العامة بيئة مواتية لصقل ورعاية الكفاءات الريادية. ففي وجود هذه الكفاءات، لا بد أن يؤدي المنفذون مهامهم بطريقة تدفع القيادة العامة الفعالة والحكم العام الرشـيد، لضمان تنفيذ السياسـات بنجاح إلـى جانب التنمية المتسارعة والمستدامة. وهذا ما يشير إليه الشكل (٤).

٥- الاستنتاجات:

هنـاك تحديات متأصلة في الطبيعة الهائلة والمعقدة للقطاع العام. وتشـكل هذه التحديات عوائق كبيرة أمام عمليات السياسـات ومسـاعي التنمية في غياب القيادة العامـة والحوكمة العامة. ويفترض الطرح في هذا الفصل الحاجة إلى القيادة العامة الفعالة والحكم العام الرشـيد، إضافة إلى جانب كفـاءات التنفيذ في عمليات تنفيذ السياسـات العامة. وثمة تأثير مباشر للعلاقة المتبادلة بين القيادة العامة، والحوكمة العامة، وكفاءات تنفيذ السياسات على تنفيذ السياسات العامة وتطوره اللاحق. وعليه، يفهم أن الكفاءات التعاونية والتفاعلية والريادية أساسـية وحيوية لتنفيذ السياسـات العامة.

ولذلك، ينبغي أن يمتلك المنفذون الكفاءات التعاونية التي تجعلهم يفهمون أن التنفيذ الناجح هو وظيفة العمل الجماعي، حيث تتعايش القيادة العامة والحوكمة العامة. وفي تنفيذ السياسات، تشكل الكفاءات التفاعلية الفعالة القدرة على إنشاء علاقات تتيح التفاعل. كما أن هذه الكفاءات تسهل القيادة العامة والحوكمة العامة؛ الأمر الذي يعزز تنفيذ السياسات والتنمية المستدامة. أما الكفاءات الريادية فيحتاج إليها المنفذون لتحديد الفرص بشكل إستراتيجي، والاستفادة منها في مشاريع مستقبلية تتعلق بالتنفيذ الناجح للسياسات والتنمية المستدامة. ومن المهم أن نلاحظ العلاقة العكسية بين كفاءات التنفيذ، والقيادة العامة، والحوكمة العامة. فالترابط بينها له نتائج إيجابية في تنفيذ السياسات العامة والأهداف التنموية.

الفصل العاشر
أدوار القيادة التقليدية في العمليات التعاونية
حالة القيادة الجاوية

إيلي سفيانتي

Ely Sufianti

١ - مقدمة:

لا تقتصر مسؤولية عملية التنمية - من مرحلة التخطيط إلى مرحلة التقييم - على الحكومة. بل يتعين على أصحاب المصالح أيضاً المشاركة في جميع مراحل العملية؛ وذلك للتعبير عن الصالح العام. ويتيح التفاعل بين الحكومة وأصحاب المصالح ظهور عملية تعاونية، حيث يعتبر أصحاب المصالح والحكومة أن اتخاذ القرارات العامة نتيجة للتوافق من خلال الحوار وجهاً لوجه. وهذا يعني أن العملية التعاونية هي جوهر مفهوم الحوكمة التعاونية.

ويشير أنسيل وجاش (Ansell and Gash, 2008) إلى أن العملية التعاونية هي عملية تجمع أصحاب المصالح من القطاعين العام والخاص في منتديات جماعية للمشاركة في صنع القرارات الموجهة نحو توافق الآراء. علاوة على ذلك، وضع إينيس وبوهر (Innes and Booher, 2010) نموذجاً للشبكة الحيوية (Dynamic Network) لإظهار عملية التعاون. فهذه العملية تحاول حل مشكلات معقدة تنطوي على إشراك أطراف عديدة. ولكن تنفيذ العملية التعاونية ليس مهمة سهلة لأن نجاحها يتطلب المشاركة، والمساواة، والكفاءة. وتعد القيادة أحد العوامل المهمة لتحقيق هذا النجاح. فبإمكان القيادة حل المشكلات الناشئة من حيث المشاركة أو المساواة أو الكفاءة في سياق العملية التعاونية.

إن القيادة التيسيرية / التكاملية / التعاونية تمثل أسلوباً قيادياً يدعم العملية التعاونية. وهناك عامل آخر يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقيادة، وهو النفوذ. في سياق المجتمعات التقليدية، يعد دور النفوذ مهماً جداً لأن لدى القائد الكثير من السلطة على الناس. وهكذا، فإن القيادة التقليدية في التخطيط القائم على التواصل تبدو متناقضة. فمن ناحية، ينادي القائد بحرية التعبير للشعب من أجل المشاركة في العملية التعاونية. ومن ناحية أخرى، غالباً ما يقوم القائد بالاتصال الرأسي من أعلى

إلى أسفل. إن الاتصال التفاعلي في العملية التعاونية يتطلب حالة مثالية تتوافر فيها لجميع الأطراف فرصة متساوية في الكلام والتعبير عن الآراء. وبما أن القيادة التقليدية أكثر ارتباطاً بمفهوم عدم المساواة في السلطة، فإنها قد توجد فجوة في عملية الاتصال. والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يمكن أن تنجح العملية التعاونية في مجتمع قيادته التقليدية قوية؟ إنني أفترض أن العملية التعاونية يمكن أن تتم تحت أي أسلوب من أساليب القيادة.

في الوقت الحاضر، يواجه الناس مشاكل أكثر تعقيداً من ذي قبل. وأحد الأسباب هو أن الناس يعيشون في مجتمع معقد أو حتى في مجتمع مجزأ (Healey, 1996). ويتطلب التغلب على هذه المشكلات الكثير من الجهد، لا بمشاركة الحكومة فحسب، بل بإشراك أصحاب المصالح الآخرين كذلك من خلال الحوكمة التي تشمل الحكومة والمجتمع المدني (McCarney, 1996)، والفكرة هي خدمة المصالح العامة (Bovaird and Loffler, 2005). والحوكمة تستفيد من وكلاء المجتمع، بما في ذلك الجمعيات المدنية، ومنظمات القطاع الخاص، والجماعات المحلية، وجهات اجتماعية فاعلة أخرى. وتتفاعل هذه الجهات بعضها مع بعض من خلال الحوكمة التعاونية التي تمارس في عملية التنمية من التخطيط إلى التقييم، بما في ذلك مرحلة التنفيذ. إن الجانب المهم من جوانب الحوكمة التعاونية هو العملية التعاونية، أي العملية التي تجمع أصحاب المصالح من القطاعين العام والخاص في منتديات جماعية للمشاركة في صنع القرار الموجه نحو توافق الآراء (Ansell and Gash, 2008). ويركز هذا الفصل على العملية التعاونية بوصفها عملية عامة لصنع القرار؛ وهي تعد عملية تواصلية منطق تشرك أصحاب المصالح لتحقيق التوافق (Innes, 1999; Innes & Booher, 2000; Healey, 2006).

يتوقع من التخطيط التعاوني أن يحل معضلات مزعجة (Rittel & Webber, 1973; Innes & Booher, 2010)، لكنه يواجه بعض المشكلات الملحة في الشمول والإقصاء، أي الطلب من أصحاب المصالح بأن يشاركوا ويحضروا المنتديات، لجعل الحوار أصيلاً (Innes & Booher, 2000)، وللتوصل إلى توافق (Innes, 1999; Woltjer, 2000) في العملية التعاونية. وللنجاح في ذلك، يجب أن تتحقق مجموعة من الشروط المسبقة. أولاً، تحتاج العمليات التعاونية إلى درجة عالية من مشاركة أصحاب المصالح. ثانياً، تحتاج العمليات التعاونية إلى أنصار على درجة عالية من الكفاءة لأن الحوار يتطلب المشاركة الفعالة وفهم القضايا التي على المحك.

وبالتالي، ينبغي أن تكون لدى المشاركين القدرة على التواصل بشكل جيد، ومعرفة جوهر الموضوع. وأخيراً، تحتاج العمليات التعاونية إلى تكافؤ السلطة بين المشاركين لئلا يكون لديهم خوف من التواصل.

لكن في بعض الظروف، ما زال الناس في البلدان النامية يعيشون في نوع من ثقافة العداء، ومن المستحيل تحقيق متطلبات العمليات التعاونية. ويتطلب هذا نوعاً معيناً من القيادة. وعليه، كان الهدف من هذا الفصل هو مناقشة النظريات المتعلقة بالقيادة في العملية التعاونية في مثل هذه الظروف. وتتعلق المسألة بنوع ودور القيادة اللازمين في مثل هذه العمليات التعاونية من أجل اتخاذ القرارات.

٢- الإطار النظري:

٢-١- العملية التعاونية في التخطيط:

إن التخطيط العملياتي (Friedman, 1973)، والتخطيط التعاوني (Healey, 1996)، والتخطيط الاتصالي (Sager, 1994; Innes, 1997)، والتخطيط التداولي - التشاركي (Forester, 2000)، والتخطيط التوافقي (Woltjer, 2000) كلها طرق تخطيط اتصالي لديها خصائص متشابهة نسبياً من حيث تأكيد أهمية التعاون مع الاتصال الكامن بين أصحاب المصالح (الجدول ١). ويتطلب ذلك التواصل بين ممثلي أصحاب المصالح في شكل حوار.

في التخطيط العملياتي، يسمى الحوار بـ «حوار الحياة»، وهو ما أكده إينيس وبوهر (Innes and Booher, 2000) بمصطلح «الحوار الأصيل». ويدعو هذا الحوار المشاركين إلى التواصل مع الآخر، والانتباه بعناية لما يقال وأسبابه، ومن ثم الرد، في سلسلة مستمرة ومفتوحة من النقاشات حول المشكلة قيد التداول. وعلى المشاركين لعب دور مهم في هذه العملية، كما يذكر دي رو وبورتر (De Roo and Porter, 2007) في نموذجهما، نموذج الفاعل - الاستشاري. فالمشاركون يأتون ويتحدثون باحترام وتعاطف متبادلين. ثم يتم تعيين العلاقات والمنفعة المتبادلة للوصول إلى توافق في الآراء. وهكذا، يكون الحوار الأصيل متعلقاً بمشاركة أصحاب المصالح في حوار وجهاً لوجه لحل المشكلات. وفي الوقت نفسه، لا يمكن أن تنشأ مشاركة أصحاب المصالح إلا إذا كانوا مقتنعين بأنه سيتم الإصغاء لأصواتهم، والترابط فيما بينهم، والثقة ببعضهم البعض. ويهدف التعاون بين الحوار والمشاركة إلى بناء الإجماع

(Woltjer, 2000; Innes, 1996). وتشمل العملية التعاونية ضم أنشطة الحوار الموجهة نحو المشاركة وصنع القرار جماعياً. وهكذا، في نهج تخطيط تواصلي، هناك عملية تعاونية تجمع أصحاب المصالح من القطاعين العام والخاص في منتديات جماعية مع المؤسسات العامة للمشاركة في صنع القرار الموجه نحو توافق الآراء (Ansell and Gash, 2008).

جدول رقم (١)

مقارنة بين التخطيط العملياتي والاتصالي والتعاوني والتشاركي والتوافقي (بإسهاب من المؤلف)

البعد	التخطيط العملياتي (Friedman, 1973)	التخطيط الاتصالي (Innes, 1998)	التخطيط التعاوني (Healey, 1997)	التخطيط التشاركي (Forester, 2000)	التخطيط التوافقي (Woltjer, 2000)
المشاركة	واسعة	واسعة	واسعة	واسعة	واسعة
التواصل	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك
مخطط	مفاوض، ميسر	مفاوض، ميسر	مفاوض، ميسر	وسيط	مفاوض، ميسر
التركيز الرئيسي	المنطق الاتصالي	المنطق الاتصالي	المنطق الاتصالي	المنطق الاتصالي	المنطق الاتصالي
النفوذ	مجزأ	مسألة النفوذ متجاهلة [1]	مجزأ	مجزأ	مجزأ
نوع الخطة	نتيجة الحوار	نتيجة التواصل	نتيجة التداول	نتيجة التداول	حزمة الالتزام
الفعالية	التواصل الأصيل	التدفق الاتصالي	شمول أصحاب المصالح	العملية التداولية - التشاركية	التوصل إلى التوافق
نطاق التخطيط	المجتمعات والجماعات، والمدن، والمناطق [2]	الممارسات الصغيرة من «القيام بأعمال التخطيط» [3]	الجماعات، والمدن، والمناطق	الجماعات، والمدن، والمناطق	الجماعات، والمدن، والمناطق
الفرق الرئيسي	ممارسة الحوار بين المخطط والعميل	تدفق المعلومات في التخطيط [4]	التصميم المؤسسي النظامي	تداولي-تشاركي	التوافق

(1) Mandelbaum, Mazza, Burchell (1996) and Sager (1994) in Innes and Booher, Network power in collaborative planning (2002).
(2) Healey, Introduction to Insurgencies Essay (2011).
(3) Healey, Introduction to Insurgencies Essay (2011).
(4) Innes, Information in Communicative planning (1998).

تُعَدّ النظرية البنائية لجيدنز (Giddens) ونظرية العمل الاتصالي لهابرماس (Habermas) أساس التخطيط التعاوني الذي ينطوي على الاتصال، والحوار، والعملية العملياتية (Graham and Healey, 1999; Healey, 2006). وهذا يشمل عملية التعلم المتبادلة بين المعنيين، بحيث يكتسب كل منهم المعرفة من المشكلات التي تناقش في العملية. ويمكن تحقيق التخطيط التعاوني إذا كان هناك تبعيات وثقة متبادلة بين الأنصار (Innes and Booher, 2000)، وتوصل إلى توافق (Innes, 1996; Forester, 1989: 47). وعلاوة على ذلك، ووفقاً لإينيس وبوهر (Innes and Booher, 2000)، يجب أن يكون الحوار الجاري في العملية التعاونية حواراً أصيلاً، وليس خطابياً أو طقوسياً. لا بد أن يقول الأشخاص ما يعنونه، ويعنوا ما يقولونه. وعلى كل متحدث الإدلاء بكلمات يفهمها الآخرون، ويوصل تعبيرات دقيقة. وهكذا يؤدي الحوار إلى التبادل، والعلاقات، والتعلم، والإبداع. ومن شأن هذه العملية أن توجد قيمة للمجتمع (Forester, 2000). بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً لبيرتينا وآخرين (Bertaina et al., 2006)، فإن عوامل الشفافية، والتنوع، والطابع التمثيلي لأصحاب المصالح، وقدرة كل المشاركين على اتخاذ القرارات، تلعب دوراً بارزاً في العملية التعاونية.

يتناول التخطيط المشكلات التي عادة ما تستغرق وقتاً أطول، وتتكون من صعوبات تحتاج إلى حل، وتشرك أصحاب المصالح. عملياً، تعد العملية التعاونية - باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من التخطيط القائم على التواصل - مفيدة جداً، وخاصة عندما يتعلق الأمر بحل المشكلات التي تنطوي على العديد من أصحاب المصالح ما وراء الحدود الإدارية، وعندما يكون من الصعب التوصل إلى اتفاق (Innes and Booher, 2010). وفي حالة القضايا البيئية، أظهر الباحثون أن العملية التعاونية قادرة على حل المشكلات المتعلقة بالإدارة البيئية (Kraft and Johnson, 1999; Bertaina et al., 2006; Gunton and Day, 2003).

لقد وصف أنسيل وجاش (Ansell and Gash, 2008) العملية التعاونية، في مفهوم الحوكمة التعاونية، بأنها عملية تسهل أو تشجع التعاون بين أصحاب المصالح. إنها عملية لصنع القرار تنفذ في محفل رسمي موجه نحو الإجماع تتفاوض فيه الأطراف. إن العملية التعاونية دورة تشمل الحوار وجها لوجه، وبناء الثقة، والالتزام بالعملية، والفهم المشترك، والنتائج الوسيطة. وخلصت الدراسة إلى أن هناك ثلاثة عوامل جوهرية مشروطة: الوقت، والثقة، والترابط. وهذه العوامل تظهر بين الآثار التفاعلية للثقة والاعتماد المتبادل. فالترابط يعزز المشاركة والالتزام بالتعاون بشكل

أكثر وضوحاً، والترابط العالي يمكن أن يبني الثقة. بعد ذلك، تابع جونستون وآخرون (Johnston, et al., 2010) البحث في هذا المجال، وأثبتوا تجريبياً أنه إذا كانت عملية المشــاركة في بنية حوكمة تعاونية تدار بشــكل جيد، فيمكن أن تكون قوة لإيجاد دورة تعزيــز للثقة، والالتــزام، والتفاهم، والاتصــال، والنتيجة. هذه هي مؤشــرات نجاح الحكومة التعاونية.

بالرغم من أنه ينظر إلى العملية التعاونية في أشكال مختلفة (مثل الإدارة بالمشاركة والمشــاركة العامة، والحلول البديلة لفــض المنازعات)، وبالرغم من أنها قد طبقت في أماكن مختلفــة (Ansell and Gash, 2008)، إلا أن نظرية فعالية التخطيط التعاوني لا تزال غير ناضجة، وذلك بســبب الشــكوك حول العملية، فضلاً عن الشكوك حول أساســها الفكــري. ذكر جونســتون (Johnston, 2010) أنه يصعــب تنفيذ العمليات التعاونية لأنها تتطلب إعداداً جيداً، وتستغرق وقتاً طويلاً جداً، وهي عرضة لقدر كبير من الشــكوك، فــي حين أن أصحاب المصالح قد لا يكونــون ملتزمين بهدفهم المحدد. بالإضافــة إلى ذلك، فإن إشــراك الجمهور دون حواجز للتغلب على هذه المشــكلات مستحيل من الناحية النظرية (Gunton and Day, 2003) لأن التزام أصحاب المصالح غالباً ما يســتند إلــى المصالح الفردية بدلاً من المصلحــة العامة. فأصحاب المصالح غالبا ما يســتخدمون منطق السوق كأساس لصنع القرار. لذا، إن كانوا لا يستفيدون شــخصياً، فسيقررون عدم المشــاركة؛ أي أن «فردية التملك» تكمن وراء منطق السوق (Macpherson in Friedman, 1987)، ممــا يعني الافتراض بأن الفرد يســعى خلف مكاســب مادية شــخصية. ذكر جنتون وداي أيضــاً أن القرار المتخــذ في العمليات التعاونيــة قد لا يكــون الأفضل، وأنه قد يكون من المســتحيل التوصل إلى نتائج مثلى عندما يكون هناك تضارب في المصالح، وقيم مختلفة على المحك. وعلاوة على ذلك، فمن مخاطر التخطيط التعاوني - على النحو الذي اقترحه هيلي - التبسيط الفكري والتفكيــر الخاطــئ (Palermo and Ponzini, 2010). بالإضافة إلى ذلك، ليس لدى جميــع أصحاب المصالح القدرة المطلوبة (حــدود كفاءة الممثلين) والفرصة للتعبير عن آرائهم (حدود شــرط الديمقراطية)، وفي مثل هذه الحــالات، تكون العملية محدودة بعدد أصحــاب المصالح المعنيين. وقــد انتقد ألميندينجــر (Allmendinger, 2001) حقيقــة أنه في التخطيط التعاوني، لا يتضــح التوافر اللازم لهذه الآليات، ويتم وضع خطــة واحدة فقط، ويتم التركيز على العملية («كيف» بدلاً من «لماذا»)، وهناك افتقار لإشــراك قيم المخططين. وهذا يجعل التخطيط التعاوني أقل فعالية في الإسهام في

التغييرات اللازمة. كما انتقد سيجر (Sager, 2005) ديمقراطية مثل هذه العمليات، وذكر أنه عندما لا يكون لدى الأطراف قدرة كافية، فإنه لا معنى لصوتهم. وقد تكون هذه الظروف عائقاً أمام القرارات الفعالة القائمة على إجماع كل أصحاب المصالح.

٢-٢- نوع القيادة اللازمة في العملية التعاونية:

للقيادة دور مهم في تحديد نجاح العملية التعاونية (Ansell and Gash, 2008; Healey, 2006) كعملية تخطيط. وقد قام برايسون وكروسبي في بحثهما (Bryson and Crosby, 2005) بوصف التخطيط بأنه «تنظيم الأمل» لأنه يمثل توقعات منطق للتحسين. وقد أكد بحثهما الحاجة إلى القيادة المشتركة في حالات النفوذ المشترك. وكما ينقل عن هيلي، فإن القائد هو المبادر الرئيسي في عملية ابتكار السياسات من خلال هذه العملية.

ثمة ارتباط وثيق بين أساليب القيادة والأدوار القيادية. فالقيادة تتعلق بطريقة القائد في القيادة، في حين أن أسلوب القيادة هو التأثير التراكمي لجميع الخصائص، والمهارات، والسلوكيات اللازمة للقيادة (Wart, WV 2003). وتتأثر أساليب القيادة بالخصائص الشخصية وشبكة الجماعات المحلية (Getimis and Grigoriadou, 2005: 177). وعلاوة على ذلك، ذكر جيتيميس وجريجوريادو أن أساليب القيادة والأدوار القيادية يرتبط بعضها ببعض. فأسلوب القيادة الذي يمارسه صاحب المنصب القيادي يظهر دور القائد.

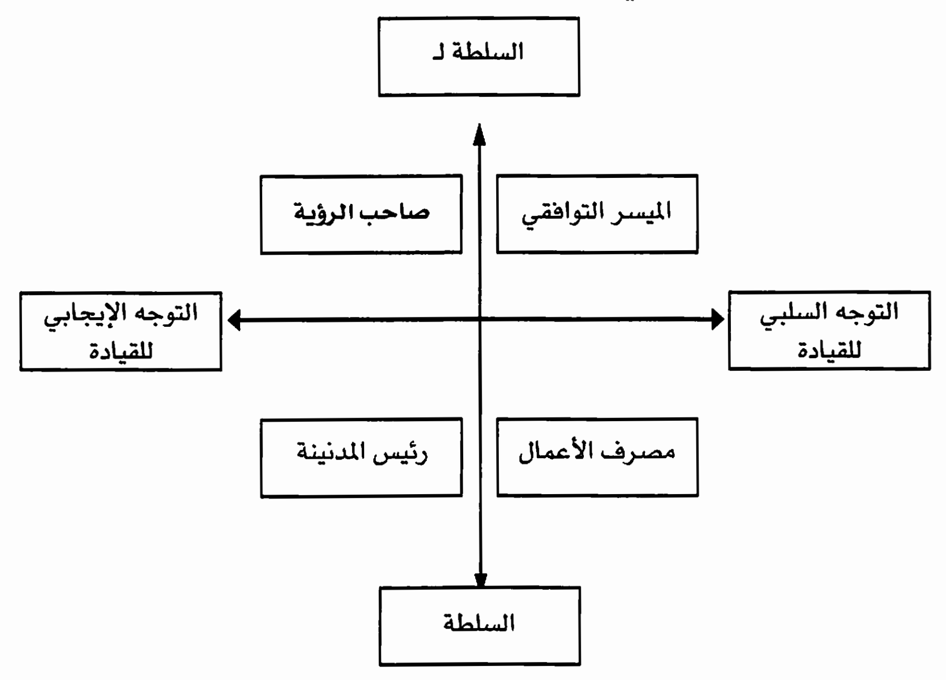
لقد وجدت بعض الدراسات أن أسلوب القيادة الملائم للعملية التعاونية هو نوع القيادة الذي ينقل سلطة القائد للآخرين، ثم يقوم بتمكين الأتباع من تبادل أفكارهم في هذه العملية. وهذا يجعل من الصعب على القادة إملاء أوامرهم على الممثلين الآخرين كمشاركين (Bryson and Crosby, 2005). وتتطلب هذه العملية التعاونية القيادة التيسيرية (Ansell and Gash, 2008)، مما يعني الحد الأدنى من تدخل القائد. فالقيادة التيسيرية تعني أن القائد يتصرف كميسر لضمان نزاهة المشاركين أثناء عملية بناء التوافق. وفي الوقت نفسه، يجد بيج (Page, 2010)، من وجهة نظر أوسع، أن الحوكمة التعاونية تحتاج إلى القيادة التكاملية، أي إلى قيادة تمكن المشاركين من التعرف على مشكلة عامة، وتقر بدورهم في هذه المشكلات، فضلاً عن إيجاد بدائل لحلها. وبالرغم من استخدام مصطلح مختلف، وهو القيادة التيسيرية والقيادة التكاملية، فإن هذا يشير إلى وجوب قدرة القيادة على رفع المشاركة الشعبية في الحوار.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن تشبيه القيادة والسلطة بوجهي العملة الواحدة. فبصفة القائد صانع قرارات، فإنه يمثل القيادة، وفي الوقت نفسه يمارس السلطة. في الممارسة العملية، القيادة هي عبارة عن تفاعل بين القادة والأتباع (Burns, 1978). علاوة على ذلك، وباعتبار التخطيط عملية لصنع القرار، فلا يمكن فصله عن تأثير السلطة (Flyvjberg, 2002)، كما أن السلطة أحد العوامل التي لا يمكن فصلها عن المعرفة والمكان. وقد قام جيتيميس وجريجوريادو (Getimis and Grigoriadou, 2005) بتحديد أربعة أنواع من أساليب القيادة: المتبصر، والميسر التوافقي، والرئيس المدني، ومصرف الأعمال، استناداً إلى بعدين. فالخط الأفقي يشير إلى الفرق بين القائد الموجه والقائد المستجيب؛ في حين أن الخط العمودي يدل على الاختلافات بين القادة الذين يتقاسمون السلطة ويمارسونها.

لقد ذكر أنسيل وجاش (Ansell and Gash, 2008) أن القيادة التيسيرية هي أكثر أنواع القيادة أهمية لنجاح العملية التعاونية، كما هو موضح في نموذج الحوكمة التعاونية الذي أتى به الباحثان. في الوقت نفسه، أجرى هكسام وفانجين (Huxham and Vangen, 2000) بحثاً حول دور القيادة في تشكيل وتنفيذ برنامج تعاوني ركز على دور القيادة من خلال وسائل الإعلام: الهيكل، والعملية، والمشاركين. وقام الباحثان بمراقبة أنشطة القيادة في برنامج التعاون من حيث إدارة ومراقبة البرنامج، وتمثيل وحشد المنظمات الأعضاء، والتحفيز والتمكين. لكن الدراستين لم تناقشا دور القيادة في كل مرحلة من مراحل العملية التعاونية في التخطيط التعاوني.

شكل رقم (١)

الأسلوب المثالي للقيادة (Getimis and Grigoriadou, 2005)



٣- نقاش نظري:

٣-١- الفجوة بين متطلبات العملية التعاونية والظرف الحقيقي:

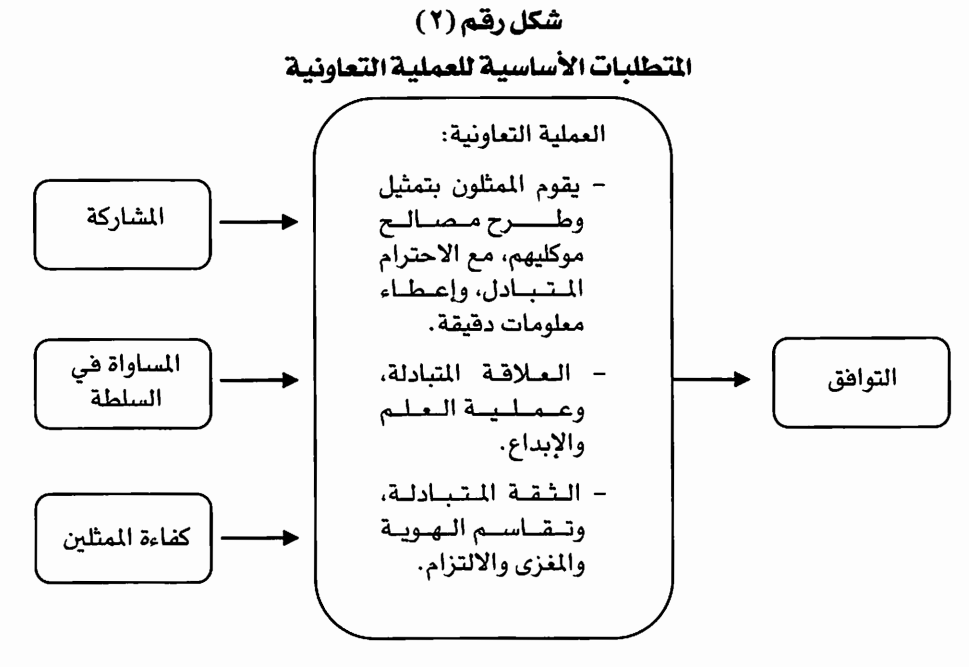
لو تم إجراء العمليات التعاونية بالشكل الصحيح، فإنها تمكن من إقامة حوار أصيل وموجه نحو توافق الآراء. ومع ذلك، تتطلب العملية التعاونية شروطا مسبقة مثل (الشكل ٢):

١) مشاركة أصحاب المصالح (Ansell and Gash, 2008; Healey, 2006; Woltjer, 2000) عن طريق الممثلين. ويشير المستوى العالي من المشاركة في المجتمع إلى إضفاء الشرعية على النظام الديمقراطي. ٢) تعادل السلطة (Ansell and Gash, 2008; Healey, 2008; Innes and Booher, 2000). وهذا يعني عدم هيمنة طرف معين على الأطراف الأخرى. ولا يواجه المثلون فجوة ناجمة عن السلطة

الهرمية؛ وبالتالي، فهناك احترام متبادل. ٣) كفاءة الممثلين الذين يستهدفون نموذج حوار اتصالي موجه نحو التوافق؛ وبالتالي، ينبغي عليهم أن يكونوا مؤهلين من حيث الاتصال، وفهم المضمون، والتوجه، وذلك لتحقيق المصالح المتبادلة. وثمة شرط مهم آخر في العمليات التعاونية، وهو القيادة (Ansell and Gash, 2008; Healey, 2006; Bryson and Cosby, 1994)؛ إذ تتطلب العملية التعاونية مزيجاً من القيادة التيسيرية (Ansell and Gash, 2008)، والقيادة التعاونية (Williams, 2010)، والقيادة التكاملية (Page, 2010). وهذه القيادة تسهل على الممثلين التواصل والمشاركة في الحوار من أجل اتخاذ القرارات.

شكل رقم (٢)

المتطلبات الأساسية للعملية التعاونية



(المصدر: مقتبس من (Innes & Booher, 2000; Ansell & Gash, 2008)، بتصرف المؤلف).

تظهر المتطلبات الأساسية الثلاثة أن العملية التعاونية لا تعمل جيداً، إلا إذا كان الممثلون الذين يحضرون العملية متعلمين ومثقفين، ويمثلون جميع المصالح، وهناك مساواة في السلطة بينهم. ولكن، في أجزاء كثيرة في العالم، ينخفض مستوى المشاركة، مع عدم المساواة في السلطة، ووجود فجوة في الكفاءة بين الممثلين. والمجتمعات التقليدية في البلدان النامية الإقطاعية هي التي عادة ما تعاني من هذه الظروف. ويمكن تقسيم الظروف الحقيقية إلى ثلاثة أبعاد على النحو التالي:

- هناك نسبة مشاركة منخفضة. ففي البلدان النامية، تميل الحكومة إلى معاملة الشعب ككائنات تنموية. لذلك يفترض أصحاب المصالح بأن مشاركتهم لن يكون لها أي تأثير. ينضم الشعب إلى عملية التنمية، ولكن تم بالفعل الإعداد لاتخاذ القرار؛ وقد يكون هناك شبه مشاركة.
- هناك تفاوت في السلطة. وتؤدي الخلفية الإقطاعية إلى هيمنة حزب معين أو جماعة معينة. وقد يشعر بعض الناس بعدم الارتياح عند التعبير عن آرائهم في منتدى يحضره بعض الأشخاص الذين يشغلون مناصب معينة في مؤسسة أو جمعية حكومية (مناصب رسمية وغير رسمية).
- هناك فجوة كفاءة بين الكفاءة اللازمة في العملية التعاونية وكفاءة الأشخاص بشكل عام، من حيث القدرة على الاتصال ومعرفة المحتوى؛ إذ إن مستوى التعليم لمعظم الناس في البلدان النامية منخفض نسبياً.

علاوة على ذلك، فإن القيادة في مثل هذه المجتمعات تميل إلى أن تكون أبوية وموروثة (Weber, 1958)، وتمارس السلطة على الأتباع بدلاً من التعاون معهم (Stone, 1995). ويتصرف هؤلاء القادة مثل الأب الذي يعامل أتباعه كأولاده. وهذا يتناقض مع أسلوب القيادة المطلوبة في العملية التعاونية، وهو أسلوب القيادة التيسيرية.

في تلك الحالة المتناقضة، السؤال المطروح هو عما إذا كانت هذه المجتمعات التقليدية الإقطاعية في البلدان النامية - التي لديها مستويات منخفضة من المشاركة، وعدم مساواة في السلطة، وفجوة كفاءة بين الممثلين - تستطيع إجراء العمليات التعاونية بشكل صحيح. إنني أزعم أن العملية التعاونية يمكن أن تسود داخل هذه المجتمعات، وأن القيادة تؤدي دوراً مهماً. والسؤال الآخر هو كيف يمكن للقيادة أن تؤدي دورها في العملية التعاونية داخل هذا النوع من المجتمع.

٤- تأملات:

٤-١- القيادة التقليدية للعملية التعاونية:

إن أسلوب القيادة التقليدية هو الأسلوب الذي تمنح فيه السلطة للقائد بناء على تقاليد الماضي. وهو يميل إلى تطبيق أسلوب القيادة الاستبدادية أو التوجيهية. وفي مجتمع الراعي - العميل، حيث العلاقة بين القائد والأتباع كالعلاقة بين الأب والابن، فإن أسلوب القيادة المفعل هو الأسلوب الأبوي. ويتصرف الراعي كالأب الذي يوجه، ويحفز، ويقود أبناءه (Antlov and Cederroh, 2001)، مما يدل على عدم المساواة

في السلطة. أما تطبيق هذا الأسلوب في العملية التعاونية فهو متناقض لأن العمليات التعاونية تحتاج إلى القيادة التيسيرية حيث تتفرق السلطة بين المشاركين.

أظهرت بحوث كثيرة أن القيادة تؤدي دوراً مهماً في المجتمع غير التعاوني (حيث لا تدعم البيئة العمليات التعاونية). وهناك حاجة ماسة لممثلين أقوياء لتحسين المشاركة في التخطيط داخل هذا المجتمع (Gedikli, 2009; Sumarto, 2003). وعلاوة على ذلك، أجرى فانجين وهكسام (Vangen and Huxham, 2003) دراسة للتعرف على كيفية قيام أدوار القيادة بجلب فوائد التعاون عند التعامل مع المعضلة الفكرية (الأيديولوجية) والعملية (البراغماتية). وأظهرت النتائج أن القيادة مهمة لاحتضان وتمكين وإشراك أصحاب المصالح، وتحفيزهم لاحقا للمشاركة في العملية التعاونية، في محاولة للتأثير في بيئة من قبيل هذا التعاون، والقيام بلعبة سياسية أطلق عليها التعاون «البلطجي».

٤-٢- القيادة التقليدية في العملية التعاونية في الدول النامية ذات الخلفية الثقافية الإقطاعية؛ الحالة الجاوية في إندونيسيا:

باعتبار إندونيسيا دولة نامية شهدت الإقطاع، فإن عمليات السياسات تتسم في الغالب بنسبة مشاركة منخفضة، وعدم المساواة في السلطة، وفجوة في الكفاءة. كما أن شبه المشاركة في عمليات التخطيط (Sumarto, 2000) تبين انخفاض معدلات المشاركة. وتظهر هيمنة بضعة أشخاص على الآخرين من خلال علاقات الراعي - العميل (Pahrudin, 2010; Suprihatin, 2010; Pelras, 1981) وجود عدم مساواة في السلطة. علاوة على ذلك، فإن مستويات التعليم المنخفضة تعكس فجوة الكفاءة بين الممثلين في عملية التنمية كما يتضح من متوسط مدة الدراسة للسكان فوق سن الخامسة عشرة؛ في عام ٢٠١٠م، كان هذا المعدل (٧,٩٢) سنوات فقط. وبالنسبة للأشخاص الحاصلين على الثانوية العامة فأكثر، هذا الرقم هو فقط (٢٩,٦٩٪) (Statistics Indonesia, 2010). بالإضافة إلى ذلك، فالتاريخ الإندونيسي مملوء بالإقطاع، لأن إندونيسيا نشأت من عدة ممالك. فالاستعمار شحذ مصالحه، وأوجد بوناً في السلطة بين الناس، فاستفاد وتميز الأشخاص الذين تولوا مناصب معينة في الإدارة الحكومية. أما معظم الناس فقد عانوا لأنهم اضطروا للتضحية بأنفسهم من أجل الراعي ليتلقوا الحماية. وقد أبلى الآباء بلاء حسنا في ذلك الوقت، ولا يزال تأثيرهم واضحاً في المجتمع اليوم. مثل هذه الظروف تعيق المجتمع الذي ينفذ العمليات التعاونية.

من ناحية أخرى، فقد ســن الشعب الاندونيســي مبدأ مقارناً مع العملية التعاونية لاتخاذ القرارات لحل مشكلتهم؛ وقد شمل هذا العديد من أصحاب المصالح. ويسمى هذا المبدأ (musyawarah mufakat) أي (الإجماع التداولي). فمن خلال أنشــطته، يتناقــش الناس، ويتفاعل بعضهم مع بعض حــول كيفية التوصل إلى توافق في الآراء. وهــذا يظهر أن هناك مشــاركة بين أصحاب المصالح، لأنــه لا يمكن المضي قدماً في العملية بدون مشــاركتهم. كما أن الأشخاص يتناقشــون ويتفاعلون علناً. وهذا يدل علــى أن أصحــاب المصالح لا يترددون في الحديث والجــدال، وبدون أي حاجز يعيق الاتصال. في مثل هذا المنتدى، يتم تقاســم الســلطة، ولا أحد يمارس الســلطة على الآخرين؛ بل يتخــذ الجميع قرارات بغرض التعاضد. في الواقع، هذا جزء من ثقافة أكثر الجماعات العرقية في إندونيسيا؛ ويكمن هذا الجزء في جذور الديمقراطية في المجتمع الإندونيسي. فقد قام المؤسس الإندونيسي بصياغة هذا المبدأ وإعلانه الركن الرابع من الأركان الفلســفية الخمســة للدولة، بنكاسيلا: «الديمقراطية التي تقودها الحكمة الداخلية للمداولات/التمثيل» (in Indonesian, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, dalam permusyawaratan dan perwakilan). وهذا يعطي فكرة عن ســبب حدوث العمليات التعاونية في البلدان النامية، وحتى في البلدان التي لديها خلفية ثقافية إقطاعية مثل إندونيسيا.

ومع ذلك، يشــكك معظم الناس فيما إذا كانت إجراءات الإجماع التداولي لا تزال ســائدة في المجتمع الإندونيســي لحل المســائل العامة. وهم يزعمون أن هذا المبدأ قــد ضعف بتأثير زيادة الفردية ونمو الرأســمالية، الأمر الذي حمل الناس على وضع المصالــح الفردية أو مصلحة الجماعة فوق المصلحة العامة. وعلاوة على ذلك، للآباء تأثيــر في الحياة الاقتصادية والسياســية للمجتمع، مما يؤدي إلــى زيادة الفروق في الســلطة. في مثل هذه الظروف، تبرز أهمية وجود القيادة، وخاصة في حالة حدوث مشــكلات معقدة يشــترك فيها العديد من الأطراف. فالحاجــة إلى القيادة هنا هي لتمكين المجتمع من التوصل إلى توافق على شكل عمليات تعاونية.

تصبــح القيادة جانباً مهماً جداً في العملية التعاونية، ولا ســيما داخل المجتمعات المحلية ذات معدلات المشــاركة المنخفضة، وعدم المساواة في السلطة، والموارد الموزعة بشكل غير متعادل، والمستويات العالية من الصراع (Ansell and Gash, 2007). كما أظهرت البحوث أنه - بشــكل عام - اعتمد نجاح التنمية في البلدان النامية على قوة قيــادة الحاكم الإقليمي (Tempo, 2008)، والقيادة القوية (Gedikli, 2007)، والقيادة القوية والمســتدامة (Mihraja, 2000). وعلاوة على ذلك، ذكر ويبر (Weber, 1958)

أن القيادة السياسـية المتأثرة بالإقطاع هي قيادة تقليدية (أي أسلوب تمنح من خلاله السلطة للقائد بناء على تقاليد الماضي: أبوي، موروث). كما قال ستون (Stone, 1995) إن الإقطاع يولد القيادة التي تمارس السلطة على الآخرين، والرغبة في العمل بطريقة اسـتبدادية. لذلك، علينا أن نأخذ في الاعتبار إمكانية حدوث العمليات التعاونية في مثل هذه الظروف.

أساسـاً، تشـجع القيادة التقليدية القيم الكامنة في العملية التعاونية. فعلى سبيل المثـال، تقر الثقافة الجاوية مفاهيم هاسـتا براتـا (Susetya, 2002) (Hasta Brata) من مسـرح العرائس الجاوي وفكر كي حجر ديوانتـارا (Ki Hajar Dewantara) الملهم للقيادة التقليدية. ويحدد هاستا براتا ثماني خصائص للقيادة: ١) hambeging kisma (خاصية التراب)، وهي تعني الثراء واللطف؛ ٢) hambeging tirta (خاصية الماء)، وهي تعني التدفق إلى أماكن أقل انخفاضاً أو التواضع؛ ٣) hambeging samirana (خاصية الرياح)، وهي تعني التغلغل في كل مكان؛ ٤) hambeging samodra (خاصية المحيط)، وهـي تعني فتح القلب، والإخـلاص فيما يتعلق بالشـكاوى؛ ٥) hambeging chandra (خاصية القمر)، وهي تعني تقديم اللامعين؛ ٦) hambeging surya (خاصية الشمس)، وهي تعني منح السـلطة/الطاقة؛ ٧) hambeging dahana (خاصية النار)، وهي تعني حـل القضية بشـكل عـادل؛ ٨) hambeging kartika (خاصية النجـوم)، وهي تعني الطموحات. وفي الوقت نفسه، يتمثل فكر كي حجر ديوانتارا في أن على القائد ما يلي: ١) ing ngarso sun tulodo، أي أن يكـون قـدوة؛ ٢) ing madyo mbangun karso، أي أن اسـتثارة القائد ينبغي أن تظهر الروح، وتحقق التكاتف، والتضامن، والتعاون؛ ٣) tut wuri handayani، أي أن القائـد يجب أن يحترم الأخلاق، أي يقود من الخلف، مع اتباع الفضائل والحث عليها.

إن كل تلك القيم تحرك القادة الجاويين ليتماشـوا مـع أتباعهم ولا يقفوا فوقهم. ومن الواضح أن العمليات التعاونية تحتاج إلى هذه الخصائص. فهذا سـوف يشـجع الأتباع على الكلام، وشرح ما يلزمهم، واحترام قادتهم.

وقد تسـتغرق العمليات التعاونية أكثر من عملية قبل التوصل إلى توافق. وأحياناً، تكـون هناك حاجـة إلى تغيير القيـادة خلال تقـدم العمليات. وعـلاوة على ذلك، فالعمليات التعاونية تجري داخل السياق الأوسع للمجتمع (لا علاقة الحكومة بالمجتمع فحسـب، بل أيضاً داخل الجماعة)، حيث إن القيادة تغطي القيادة الرسـمية والقيادة غير الرسـمية. إن من يأخذ زمام المبادرة هو في الغالب الحكومة، ولكن في عمليات

التخطيط - ومن خلال العمليات التعاونية - يمكن أن يكون القائد موظفاً حكومياً، أو مخططاً، أو زعيم جماعة، أو قائداً غير رسمي. لذلك، لا تتحدث القيادة في العملية التعاونية عن القيادة الفردية، بل عن القيادة الجماعية.

وتعليقاً على نموذج الدور القيادي وأسلوب جيتيميس وجريجوريادو (Getimis and Grigoriadou, 2005)، ونموذج هيرسي - بلانشارد (Hersey - Blanchard Model)، وسلسلة القيادة للباحثين تننباوم وشميدت (Tannenbaum & Schmidt's Leadership Continuum)، والظرف المثالي والحقيقي للعملية التعاونية، يصف الشكل (٤) دور وأسلوب القيادة اللازمين في العمليات التعاونية. إن هناك ارتباطاً وثيقاً بين دور القيادة وأسلوب القيادة، حيث - كما ذكر جيتيميس وجريجوريادو - يشير أسلوب القيادة إلى تفعيل أصحاب المناصب القيادية للأدوار القيادية. كما يوضح الشكل أن العملية التعاونية تحتاج إلى دور القائد كميسر للتوافق، بأسلوب قيادة داعم واستشاري. للأسف، هذا مخالف للواقع، حيث دور القائد هو دور الرئيس المدني، بأسلوب قيادة استبدادي وتوجيهي.

هناك موقفان متعاكسان بين الظرف الحقيقي والظرف المثالي للعملية التعاونية، حيث إن كل ظرف يؤيد دور وأسلوب القيادة للظرف الآخر. ومع ذلك، ثمة حاجة إلى المزيد من استكشاف كل ظرف على حدة فيما يتعلق بكيفية التفعيل الدقيق لأسلوب القيادة في الظرف الحقيقي لأنه فريد من نوعه.

٥- الخلاصة:

إن العمليات التعاونية سمة أساسية في عمليات التخطيط، وهي تواجه مشكلات مزعجة داخل المجتمعات المفتتة. وتتطلب العمليات التعاونية شروطاً مسبقة، ويبدو أنها لا تتمكن من العمل جيداً إلا إذا توافرت أعلى مستويات المشاركة، والمساواة في السلطة، وكفاءة الممثلين. وحتى مع ذلك، يمكن تحقيق العمليات التعاونية حتى في المجتمعات ذات الظرف المعاكس، لأن صنع القرار بشكل تعاوني هو بالفعل موجود في القيم التقليدية للقيادة التي تشجع على العملية التعاونية، كما في إندونيسيا. ولكن، هناك حاجة إلى أسلوب معين للقيادة، سواء التوجيهي - لتوجيه المشاركين في العملية التعاونية - أو التيسيري - لتوزيع السلطة على المشاركين. أما الإجابة عن الأسئلة حول كيفية حدوث العملية التعاونية، ونوع أسلوب القيادة الذي يفترض أن يفعل في كل مرحلة من مراحل العملية التعاونية، فلم يتم اكتشافه بعد.

الفصل الحادي عشر
القيادة من خلال التفاني في الخدمة
السياق الأفريقي

ميشيل مديكوليلي تشيويو
Mechel Mudikolele Tshiyoyo

١- مقدمة:

تحتاج القارة الأفريقية إلى قادة مخلصين يكون بمقدورهم تغيير الأنماط التي كانت تسير بها الأمور، كما تحتاج إلى من يستطيع وضع القارة على مسار التنمية. ولكن كيف يمكن لمثل هؤلاء القادة المخلصين الظهور في ظل الأزمات الكثيرة التي تواجهها القارة؟ وحتى نجيب عن هذا التساؤل وضعنا هذا الفصل الذي يقارن بشكل مختصر بين الخصائص التي يتميز بها القادة بوجه عام في جميع أنحاء العالم. وسيساعد هذا التحليل في تحديد ما إذا كان هناك اختلاف بين الخصائص التي تميز بها القادة في الثقافات المختلفة. وسنجد في هذا الفصل أن الثقافات المختلفة تتبنى تصورات مختلفة لمفهوم القيادة، كما أنه وعند استعراض التحليلات الثقافية المشتركة للمؤثرات الإدارية نجد سؤالاً مهما يطرح نفسه: هل تكون استجابات الأفراد للممارسات الخاصة بالمنظمة إلى حد ما متوافقة على النطاق العالمي. إن الإدارة يندر وجودها في أفريقيا بسبب القيود الهيكلية والمؤسساتية. وبالنظر إلى الوضع الحالي للقارة الأفريقية نجد أن نموذج القائد الخادم نموذجٌ ذو صلة. إن تطبيق نموذج القائد الخادم بالشكل السليم يمكن أن يساعد القادة الأفارقة في تغيير الصورة القاتمة التي تعكس تدني الأداء في القارة ويمكنهم من وضع القارة على طريق التنمية والرخاء.

ظهر القادة في شتى بقاع العالم لخدمة غرض معين، وعلى الرغم من ذلك، فإن البعض منهم لا يزال يتذكره الناس ويربطونهم بالطريقة التي استطاعوا من خلالها تشكيل مجتمعاتهم، في حين يتذكرون غيرهم بالطريقة التي دمروا بها الأمم التي ينتمون إليها. ومع ذلك، فإن «القيادة» كمصطلح لها معانٍ عدة، فقد تشير إلى عملية اجتماعية وخاصية شخصية ودور يؤدَّى في مجموعاتٍ أو منظمات، كما أنها تشير إذا ما استخدمت كاسم إلى جميع أولئك المسئولين عن مصير الوطن أو الشركة (Sadler, 2003: 171). إن القيادة هي عبارة عن علاقة تأثير تجمع بين القادة وأتباعهم ممن يرغبون في إحداث تغيرات ومخرجات حقيقية تعكس أهدافهم

المشتركة (Daft, 2008: 4). ونعود لنؤكد أن القارة الأفريقية تحتاج إلى قادة مخلصين قادرين على تغيير الأنماط التي كانت تسير بها الأمور، كما تحتاج إلى من يستطيع وضع القارة على مسار التنمية. ومع مراعاة الأحداث التي لا تزال تمر بها القارة، قد نتساءل هل من المناسب الحديث عن مفهوم كمفهوم القيادة الأفريقية. وإذا ما سلمنا بوجود هذا المفهوم، فما هي لوازمه؟ وحتى نجيب على هذا التساؤل فقد وضعنا هذا الفصل الذي يقارن بشكل مختصر بين الخصائص التي يتميز بها القادة عموماً في جميع أنحاء العالم. وسيساعد هذا التحليل في تحديد ما إذا كان هناك اختلاف بين خصائص القادة في الثقافات المختلفة.

ويناقش هذا الفصل القول بأن التحدي الذي يواجه أي قائد هو الموازنة بين الطموح الشخصي والخدمة. ويظهر هذا التحدي بوجه خاص في السياق الأفريقي ذلك أن القارة مُنيت بقادة يعانون صراعاً بين تحقيق التوازن بين طموحهم الشخصي وخدمة مجتمعاتهم الخاصة. وحتى تخوض القارة تجربة القيادة الفعالة فإن هذا الفصل يقترح تعزيز نموذج القائد الخادم، إذ إن مفهوم التفاني في الخدمة يضع رموز المؤسسة ورسالتها فوق الطموح الشخصي وحب البقاء. وإذا ما طبقنا ذلك على السياق الأفريقي، فإن نموذج القائد الخادم من شأنه أن يأخذ بيد القادة ليكونوا أقل أنانية وأن يجتهدوا في العمل على وضع القارة على مسار التنمية المستدامة. فالقادة عنصر جوهري وحيوي لأي مؤسسة بل هم أهم من ذلك إذا ما أخذنا في الاعتبار حاجات القارة الأفريقية التي تأخرت كثيراً عن ركب التنمية مقارنة ببقاع أخرى من العالم.

٢- أساليب القيادة :

تعتمد هذه الدراسة التي تعنى بأساليب الإدارة على دراستين سابقتين؛ حيث تُعنى إحداهن بالسلوك وقد وضعها باحثان أمريكيان في عامي ١٩٣٩ و١٩٤٠ وهما وايت White وليبيت Lippitt (1959). وتعتبر هذه الدراسة الآن إحدى التجارب الكلاسيكية في علم النفس الاجتماعي. وكان الهدف من تلك الدراسة يتمثل في تقييم فاعلية الطرق المختلفة لممارسة دور القيادة. ففي تجربتهما الأولى، قام الباحثان بمقارنة طريقتين متباينتين للسلوك أو أساليب القيادة – وهما القيادة الاستبدادية والقيادة الديمقراطية، حيث وجدا أن القائد المستبد يتخذ قرارات ويفرضها على المجموعة، وينتظر قيام أفراد المجموعة بتنفيذ تلك القرارات دون الاستفسار عن

أسـباب ذلك. وفـي المقابل، فإن القائد الديمقراطي يشـجع أفـراد مجموعته على المشـاركة في عملية صنع القرار، ونراه في ذلك يقوم بدور المنسـق لجهود المجموعة، أكثـر من كونه متخذاً للقرار. وقد تم اختبار أسـلوب ثالث للقادة، في تجربة لاحقة، وقد وُصف هذا الأسـلوب بأسـلوب عدم التدخـل laissez-faire؛ حيث يلعب هذا النموذج، كما يشير إليه المصطلح، دوراً سلبياً في شئون المجموعة، وفي الوضع المعتاد لا تجـده يتفاعـل مع أعضاء المجموعة فـي مبادرة يكون هذا القائـد هو من أطلقها (Sadler, 2003: 61). وبناءً على ذلك، فإن سـلوكيات القيادة تتنوع في أشكالها فيما بـين هذه الأنماط الثلاثة التي يمكن أن نتصوّرهـا في صورة نقاط تحتل مكانها على خط مستقيم، وكلما ابتعد القائد عن النموذج الاستبدادي الواقع في نقطة على طرف هذا الخط يميل سـلوكه نحو المشـاركة الفرعية في عملية اتخاذ القرار. كما يشـير وايت وليبيت إلى أنه من النادر أن نجد النموذج الاسـتبدادي في المؤسسات الرسمية، إلا أن المنطـق يؤكد أن هناك بعض المواقف التـي يكون من المرجح فيها أن تكون هذه الأنمـاط - المذكورة أعـلاه- أكثر ملاءمة من غيرهـا (Tannenbaum & Schmidt, 1958). وتعتمد السمات والخصائص الموضحة في هذا الفصل على نمطين فقط من أنماط القيادة وهما النموذج الاستبدادي والنموذج الديمقراطي. ويرجع سبب تركيزنا على هذين النمطين أن أغلب الدول تقع إما تحت حكم استبدادي أو حكم ديمقراطي، ولا يختلف تطبيق كلا النمطين إلا بمقدار اختلاف السياق والخلفية الثقافية.

٣- الخصائص العامة للقيادة:

يمكن تصنيف خصائص القيادة بناءً على معيارين وهما معيار السـمات الشخصية ومعيار السـلوك. ومن الأهمية بمكان أن نفحص كلاً من هذين المعيارين قبل تحديد بعض خصائص القيادة المتحققة في قادة العالم.

٣-١- معيار السمات الشخصية:

ركزت الجهود التي بذلت في البداية لفهم السـر وراء نجاح القيادة على السـمات الشـخصية للقائد مثل الذكاء والأمانة والثقة بالنفس والمظهر. واهتمت البحوث التي أجريت في مطلع القرن التاسـع عشر بدراسة القادة الذين أحرزوا قدراً من العظمة، ومن ثم ظهر مصطلح الرجل العظيم. وتعتمد هذه النظرية بشكل أساسي على فكرة أن البعض يولد فطرياً بصفات القائد. وحاولت نظرية الرجل العظيم أن تحدد خصائص القادة التي تميزهم عن غيرهم من الأشـخاص العاديين. وكشفت البحوث بشكل عام

عن علاقة ضعيفة بين السمات الشخصية والقائد الناجح. وبالفعل فبملاحظة التنوع الذي يتسم به القادة الناجحون، يتضح أن القدرات القيادية ليست بالضرورة هبة موروثة. (Draft, 2008: 38).

٣-٢- معيار السلوك:

يقرر هذا المعيار أنه بإمكان أي شخص أن يصبح قائدًا جيدًا إذا انتهج سلوكًا ملائماً. فقد حاولت برامج بحثية عديدة تناولت القيادة أن تكشف اللثام عن هذا السلوك الذي ينتهجه القادة بدلًا من الاعتماد على السمات الفطرية التي يمتلكها، إذ إن السلوك قابل للتعلّم أكثر من السمات مما يجعل القيادة أمراً متاحاً للجميع. ووفقًا لـ دافت Daft (2008: 43-44) فإن معيار السلوك يتسم بنمطين من القيادة هما: النمط الاستبدادي والنمط الديمقراطي. فالقائد الاستبدادي هو الذي يميل إلى تركيز السلطات بين يديه واستمداد السلطة من المنصب والتحكم في مكافأة من أراد وإكراه أتباعه على تنفيذ المهام. أما القائد الديموقراطي فيوكل السلطات للآخرين ويشجع على المشاركة ويعتمد في تنفيذ المهام على المعرفة التي يمتلكها المرؤوسين واحترامهم للسلطة. وانطلاقاً من هذين المنهجين يحدد القسم التالي من هذا الفصل بعض السمات المعروفة للقادة.

٤- سمات القادة:

منذ عام ١٩٨٣، يجري كلٌّ من جيمس إم كوزيس James M. Kouzes وباري زي بوزنر Barry Z Posner بحوثاً حول أفضل التجارب القيادية الشخصية، ووجدا أمثلة لا حصر لها على تعبئة القادة للآخرين للقيام بأفعال استثنائية في جميع المجالات، فقد وجدا هؤلاء القادة في المؤسسات الربحية والمنظمات غير الربحية ومرافق التصنيع والخدمات والجهات الحكومية وقطاع الأعمال والرعاية الصحية والتعليم والترفيه والعمل والخدمة المجتمعية. ويدل ذلك على أن القادة موجودين في كل مدينة وكل منصب. فالقادة قد يكونون موظفين أو متطوعين من كبار السن أو من صغار السن، وقد يكونوا رجالاً أو نساءً. فالقيادة لا تعترف بالقيود العنصرية أو الدينية أو الحدود العرقية أو الثقافية، فالقائد المثالي قد نجده في كل مكان. وقد وجد جيمس إم كوزيس وباري زي بوزنر من خلال تحليلهم لآلاف من الخبرات الشخصية لأفضل القيادات، أن الأشخاص العاديين الذين يقودون غيرهم عبر مسارات رائدة يتبعون مسارات مماثلة. وعلى الرغم من تفرّد كل تجربة من التجارب التي خضعت للدراسة،

إلا أن كل حالة اتبعت أنماطًا مماثلة من السلوك. فمن ثمّ، صاغوا هذه الممارسات المشتركة في نموذج للقيادة وعرضوه على القادة كدليل إرشادي لمساعدتهم في المحافظة على السمات الإيجابية لديهم وتوجيه الآخرين نحو تحقيق أعلى درجات الإنجاز (Kouzes & Posner, 2007: 14). كما كشف كوزيس وبوزنر عن خمس ممارسات شائعة في الخبرات الشخصية للقيادة، وأكدا أن القادة يتبعون خمس ممارسات قيادية لدفع الآخرين لتنفيذ مهام استثنائية وهي: القدوة، ونشر رؤية مشتركة، ومواجهة التحدي، وتمكين الآخرين للعمل، والتشجيع (Kouzes & Posner, 2007: 14). ويوضّح الجدول رقم (١) السمات الخمس القيادية والالتزامات المرتبطة بكل منها. وقد توجد هذه السمات في كل من النموذجين الاستبدادي والديمقراطي على حد سواء وقد تنطبق على جميع الثقافات والمناطق، فالقيادة هي ذاتها لا تتغير سواء كانت في أفريقيا أو في أي مكان آخر ولا يتغير سوى السياق والظروف.

جدول رقم (١)

الممارسات الخمس للقيادة والالتزامات العشرة المرتبطة بها

الممارسة	الالتزام
القدوة	١. توضيح القيم وحسن التعبير عن الذات والتأكيد على المُثل المشتركة. ٢. ضرب مثال يُحتذى به من خلال المواءمة بين الأفعال والقيم.
نشر رؤية مشتركة	٣. تصور المستقبل من خلال تخيّل احتمالات مثيرة وعظيمة. ٤. تعبئة الآخرين نحو رؤية مشتركة عبر بناء طموحات مشتركة.
مواجهة التحدي	٥. البحث عن الفرص من خلال المبادرة والبحث عن طرق مبتكرة للتحسين. ٦. خوض التجارب وتقبل المخاطر من خلال تحقيق نجاحات صغيرة باستمرار إلى جانب التعلّم من الخبرات.
تمكين الآخرين	٧. تعزيز روح التعاون عبر بناء الثقة وتيسير العلاقات. ٨. تقوية الآخرين عبر تعزيز روح الإصرار وتنمية الكفاءات.
التشجيع	٩. تقدير الإسهامات عبر إظهار التقدير للتفوق الفردي. ١٠. الاحتفاء بالقيم والنجاحات عن طريق بناء الروح الجماعية.

المصدر: Kouzes & Posner (2007: 26).

قد تمتلك المجموعات الثقافية المختلفة مفاهيم متباينة لما يجب أن تكون عليه القيادة في المنظمات، بمعنى أنها تمتلك نماذج مختلفة للقيادة أو أنها تتبنى ثقافياً نظريات ضمنية مختلفة عن القيادة. فقد يحتاج القائد، في بعض الثقافات، لاتخاذ إجراءات حاسمة حتى يظهر في صورة القائد، بينما قد تفضل ثقافات أخرى الاستشارة والمشاركة كمتطلب من متطلبات القيادة. وانطلاقًا من هذه المفاهيم المختلفة، فإن تقييم ومضمون السلوكيات والسمات القيادية المختلفة تختلف أيضًا فيما بين الثقافات. فالثقافات التي تتبنى النموذج الاستبدادي السلطوي، على سبيل المثال، قد تترجم حساسية القائد على أنها ضعف، بينما تبدو هذه الحساسية ذاتها ضرورية للقيادة الفعالة في ثقافات أخرى تتبنى نمطًا أكثر تحررًا (Den Hartog et al, 1999). ويقدم الجدول رقم (١) الإطار الذي يمكن من خلاله تحليل ممارسات القيادة في أي سياق.

٥- تجربة القيادة العالمية:

كان هناك في فترة التسعينيات اهتمام متزايد بالكشف عن نقاط التشابه والاختلاف في القيادة داخل الثقافات المختلفة (Bass, 1990). وكان الافتراض الذي طرحه كلٌّ من ستيرز Steers وبورتر Porter وبيجلي Bigley (1996: 423) يقضي بأنه «لم يحتكر أي شعب أو ثقافة أفضل الطرق لإنجاز أمر ما، ولا شك في ذلك عندما يتعلق الأمر بشكل خاص بفهم التحفيز والقيادة في العمل». ويظل السؤال الوارد بشأن تحليل التأثير الإداري بين الثقافات مطروحاً ليتساءل عما إذا كانت استجابات الأفراد للممارسات المؤسسية شاملة أم لا».

تختلف أساليب القيادة في الولايات المتحدة عنها في آسيا. ويركز ميلز Mills (2005) على أن الولايات المتحدة تتبنى خمسة أساليب للقيادة هي: أسلوب التوجيه والمشاركة والتمكين والكاريزما والشهرة، حيث تعكس الأساليب الأربعة الأولى كيفية تعامل القائد التنفيذي مع مرؤوسيه داخل الشركة، أما الأسلوب الأخير (الشهرة) فهو موجه للأشخاص خارج الشركة. ولا شك أن هذه النماذج المتوافرة في مناطق مختلفة من العالم تحمل مغزى مهماً. فيبدو في أمريكا بما لها من باع طويل في قيادة الأعمال الاحترافية، أن النموذج الأكثر قرباً لرئاسة الشركة هو نموذج المدير التنفيذي، بينما هو رب الأسرة في الصين، والقائد العسكري في فرنسا، وصاحب الإجماع في اليابان، ومؤسس الاتحادات في ألمانيا. إلا أن ميلز (٢٠٠٥) يؤكد وجود تسع خصائص أساسية

أظهرت البحوث ضرورة أن يسعى القائد الناجح لامتلاكها وهي: الشغف، والحسم، والإقناع، والنزاهة، والقدرة على التأقلم، والصرامة، والذكاء العاطفي، ومعرفة الذات، والتواضع. وتبدو الانفعالية المصاحبة للشغف أكثر شيوعًا في أمريكا عنها في أي مكان آخر، في حين ينظر إليها الأوروبيون بوصفها صفة إنجيلية عملية ويتشككون فيها. أما الحسم فهو السمة التي تشترك جميع الدول في وصفها للفاعلية التنفيذية. وفي هذا الصدد، فإن القادة التنفيذيين الأوروبيين واليابانيين هم الأكثر اهتماماً بالحصول على الإجماع، في حين يميل الصينيون والأمريكيون إلى اتخاذ القرارات بشكل فردي وتحمل مسئوليتها. ويعتبر الإقناع أيضاً صفة مشتركة بين جميع الدول، أما النزاهة فهي سمة معقدة تحددها الثقافات المحلية، فما يعتبر من الأمانة في مجتمع، لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر.

وعن خاصية القدرة على التأقلم فهي سمة مميزة للقيادة الأمريكية بشكل عام، إلا أنها لا تحظى بالاهتمام ولا بالتقدير ذاته في آسيا وأوروبا، ولكن هذه الخاصية ستكون ضرورية أينما وُجدت القيادة عما قريب. وتُعد الصرامة خاصية تشترك فيها جميع المناصب التنفيذية العليا، إلا أن الأمريكان يبذلون جهدهم لعدم إظهارها. أما الذكاء العاطفي وهو القدرة على فهم الدوافع التي يمكن أن تحفز الآخرين فهي الأكثر أهمية في الولايات المتحدة وأوروبا في هذا الوقت. وقريباً ستصبح أكثر أهمية في آسيا مع تحسن المعايير المعيشية وزيادة الاهتمام بالمسئولين عن المعرفة ومع زيادة الطلب على الإدارة الاحترافية وزيادة التنافس بين المديرين التنفيذيين على المواهب الإدارية. وتُعد معرفة الذات أساسية لتجنب المغالاة في التوقعات شائعة في أمريكا، وتعد في حالات محدودة بمثابة الفضيلة في أمريكا أكثر منها في آسيا، أما في النموذج الآسيوي فهي تمثل نقطة قوة في المدير التنفيذي. ولا يُعد التواضع سمة شائعة في المدير التنفيذي الأمريكي، ولكنها أحياناً ما يتسم بها المدير التنفيذي الآسيوي. وهي عادة صفة لأغلب القادة الفعالين فقد كان يتسم بها أبراهام لينكولن الذي يحظى بالاحترام بين جميع القادة السياسيين الأمريكان (Mills, 2005). ومن ثم فإنه من غير المحتمل أن تُسحب السلطة من القيادة في شرق آسيا لعدم رضا المرؤوسين أو بسبب عدم الكفاءة المهنية، ويتفق ذلك مع المستويات المرتفعة للانقياد للسلطة التي تميز معظم المجتمعات الشرق آسيوية فضلاً عن تركيبة الأسرة ومثل تلك الموروثات الثقافية كامتثال الأبناء للسلطة الأبوية (Hofstede 1980). كل هذه العوامل تؤدي إلى انقياد مجتمعي واسع النطاق يفصل بين القادة والتابعين، حيث يحدد القادة الأهداف والوسائل لتحقيقها

ويتـم تطبيقها بعناية وبطريقة آدمية، ولا يشـارك التابعون إلا بقدر ضئيل، ولا يتوقع منهم أكثر من ذلك. كما أن سـلطة القائد هي سـلطة مسلم بها باعتبارها الصواب، أيضاً يُعد التدرج الهرمي هو الطريقة الطبيعية لتنظيم العلاقات الاجتماعية. وهناك ثمة "التزام" بالنظام "الطبيعي" لعلاقات السلطة (Kirkbride et al, 1991:368).

يزعـم دركان (1994) Durcan أن القيادة في المملكة المتحدة ليسـت كنظيرتها في السويد أو فرنسا أو إسبانيا. أما اتباع نمط السلوك نفسه بصرف النظر عن السياق فحتماً يقود إلى الفشـل والمهانة. إذ إن استخدام عمليات القيادة ذاتها دون الاكتراث بالسياق المحلي إنما يعني المخاطرة بسوء الفهم على أقل تقدير، وقد يؤدي إلى تصادم في القيم والذي يأتي ضد مصالح جميع الأطراف في أسـوأ الحالات. ويؤكد سادلر Sadler (2003: 129-130) علـى أن التحرك خارج الثقافة التي يألفها الفرد، لا يتيح لـه الفرصة لبلـوغ التوقعات التي أقرتهـا هذه العملية، حيث يتسـبب اختلاف اللغة والمفهوم في صعوبة إيجاد فهم مشترك لمعنى القيادة حتى في أوروبا الغربية.

وكما هو الحال في آسـيا والغـرب، فليس من الواقعي أن نفتـرض بأنه بالإمكان تطبيـق الكثيـر ممـا يمكن ذكـره عـن القيادة علـى قـارة أفريقيا بالكامـل، بل لا يمكـن تطبيق ذلك بالتسـاوي حتى وإن اقتصـر الأمر على الدول التـي يطلق عليها بشـكل عـام جنوب الصحـراء الكبـرى. وإذا ما أخذنـا التنوع الثقافي فـي الكثير مـن الـدول الأفريقية في الحسـبان، فـإن هناك مخاطـر مماثلة تتعلق بالشـعوب (Adigun, 1995). ووفقـًا لهـال وفيلـدز Hale & Fields (2007: 400-401) فإن القيـادة الأفريقية في أفريقيا الجنوبية التقليدية ترتكز على مفهوم المَلكية. ويشـير ماسـانجو Nasango (2003) إلـى أن المَلكية في المجتمـع الأفريقي محددة بوضوح، واضعـةً الملـك على قمة الهيـكل الإداري. إلا أن الملكية في فترة ما قبل الاسـتعمار لم تكـن الديكتاتورية الاسـتبدادية التي ظهرت فـي العصور الاسـتعمارية وما قبل الاسـتعمارية (Banutu - Gomez, 2001; Masango, 2003; Williams, 2003). وفـي الأزمنة القديمة كانـت الرعية تفتـرض أن يعمل الملك في خدمة العشـيرة أو القبيلـة أو المجتمـع (Williams, 2003)، فكانت الملكية فـي جوهرها أكثر أهمية من الملـك. وقد سـجل التاريخ نماذج لإقصاء ملوك عن السـلطة بعد إضرارهم بالمملكة (Banutu - Gomez, 2001; Williams, 2003). واسـتغل الملك نفوذه في الحصول علـى الإجمـاع (Banutu-Gomez, 2001; Masango, 2003). وأخيراً كان الملك هو القائـد الديني وكان الوصي على الموروث الدينـي للمملكة (Rugege, 1994). وعلى

العكـس، تبدو المناطـق الأفريقية المعاصرة بحاجـة إلى قادة ترتكز سياسـتهم على الإسـتراتيجية والأهداف، وخاصةً إذا كانت أهدافهم الإسـتراتيجية تعالج مشكلات اجتماعيـة واقتصاديـة. ويمكـن للمرء اكتسـاب خصائـص القيـادة إذا كان يتميز بشـخصية قوية تتسم بالكفاءة والشغف والعدل والكمال. وينبغي أن تتم عملية اتخاذ القـرار بمشـاركة الجميع، بحيث يكـون دور القائد هو التوجيـه الروحي والأخلاقي (Jones, 2002; Okumo, 2002; Masango, 2003; Nyabadza, 2003; Sunwabe, 2004). ومـن الناحيـة العملية، يبدو أن كلًا من نماذج القيادة فـي جنوب الصحراء الأفريقية التقليدية والمعاصرة تتضمن خصائص مثل الحصول على المصداقية من خلال الكفاءة وامتلاك الرؤية والمشـاركة في عملية اتخاذ القـرار ومتابعة الرعية وبناء المجتمع من خلال خدمتهم. وبذلك يمكننا أن نؤكد أن الخصائص القيادية تظل واحدة في جميع أنحاء العالم ولكن النهج المتبع هو الذي يختلف بناءً على السياق والخلفية الثقافية.

٦- القيادة في السياق الأفريقي:

أدى حصـول الدول الأفريقية على اسـتقلالها إلى ظهور توقعـات تنموية عظيمة بالإضافة إلى ظهور مسـؤوليات جديدة وضخمـة وبالتالي تطلبت إحداث تغيرات في الثقافية الإدارية وكذلك في التوجهات والقدرات. ومن هنا فإنه ينبغي للإدارات العامة أن تتجه للتنمية كما ينبغي أن تستجيب لاهتمامات وتوقعات الرعية. فعلى الإدارة أن توظف المسـئولين ممن يمتلكون المعرفة والمهـارة. إلا أنه على الرغم من ذلك واجهت الإدارة العامـة الأفريقية العديد من التحديات إبان فترة ما بعد الاسـتعمار، فهياكلها مملوءة بالعيوب النظامية التي تسـبب فيها الجهاز الإداري الاستعماري الموروث الذي يعيق نمو النظام وتطوره ليكون جهازاً ذا توجه تنموي. وفي الوقت نفسه تسبب النظام البيئي في فترة ما بعد الاسـتقلال في حرمان النظام من الديناميكية اللازمة لتقديم أداء فعـال. والآن تغـرق الإدارة العامة الأفريقية في أزمـة مزدوجة تمثلت في أزمة الأداء وأزمة الدعم (Mutahaba et al, 1993: 7: 17). ومن ثم فإن ثمة ضرورة لإعادة الديناميكية للقدرات لمواجهة التحديات الوشـيكة التي تعيـق نظام الإدارة الأفريقي. وكما أشرنا سابقاً، فإن خصائص النظام الحالي لا تمكّنه من مواجهة هذا التحدي ولا تؤدي إلى قيادة المجتمع نحو التصحيح والتنمية المستدامة. ومن بين العناصر الحيوية فـي النظام الإداري التي تعتبر بحاجـة إلى إعادة النظر هي دور الدولة وحدودها في عملية الحوكمة (Mutahaba et al, 1993: 19).

وذكر فارازماند وبينكوفيسكي Farazmand & Pinkowski (2007: 624) أنه وبعد الاستقلال سرعان ما قام عدد كبير من الدول في القارة الأفريقية بتحديد دور مركزي للقطاع العام في التنمية الاقتصادية. واستمر القطاع العام في التوسع ليس فقط نتيجة تأسيس مشروعات عامة، ولكن أيضاً بسبب عمليات التأميم الواسعة النطاق التي أجريت للمشروعات الخاصة (سواء المحلية أو الأجنبية أو متعددة الجنسيات) التي حفزتها سياسة التنمية الأيديولوجية أو السياسية أو إحدى السياسات المفضلة أو جاءت مدفوعة باعتبارات التخطيط التنموي. وبحلول نهاية القرن الماضي، تراجعت هيئات القطاع العام في هذه الدول وتحوّل التركيز من القطاع العام إلى القطاع الخاص نتيجة لاستمرار الأداء السيئ للمشروعات العامة وانهيار الشيوعية واشتراط الهيئات المانحة لتطبيق برامج التصحيح الهيكلي. وبدأت النظرة تجاه القطاع الخاص تتغير بشكل ملحوظ، فبعد أن كان يُنظر إلى القطاع الخاص في الماضي على أنه أداة للاستغلال وسبب لازدياد الهوة بين الأغنياء والفقراء أصبح يُنظر إليه باعتباره محركاً للنمو، وأصبح من الشائع ظهور أشكال مختلفة من التجريد أو الحرمان من الامتيازات والخصخصة. وبدأت الحكومات في مختلف الدول تشجع الاستثمارات الخاصة والأجنبية، كما بدأت شراكات من نوع جديد بين القطاعين العام والخاص.

إلا أن الكثيرين ساهم غياب مهارات القيادة السياسية التي عانت منها الشعوب الأفريقية التي حصلت على استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية. وكان من نتائج ذلك أن لعبت البيروقراطيات العامة الأفريقية دوراً مركزياً في أداء الوظائف القيادية في مجال التنمية على الرغم من قيود القرارات السياسية التي يصدرها القادة السياسيون (Vengroff et al, 1991). ولاحظ فيريل هيدي Ferrel Heady 1991 عند مقارنته للشعوب الأفريقية خمس سمات مشتركة تتعلق بطبيعة القيادة السياسية، وقرر أن المعرفة بالعمليات السياسية في الدول النامية مازالت مفتتة وبدائية.

ووفقًا لما ذكره هيدي (١٩٩١) فإن غياب القيادة السياسية القوية في هذه الدول أدى إلى ظهور أنظمة سياسية تتسم بالأيديولوجيات التنموية المشتركة باعتبارها مصدراً للأهداف السياسية الأساسية، وبالاعتماد المتزايد على القطاع السياسي في تحقيق نتائج على الصعيد المجتمعي، أو باعتبارها أداة للانتشار الأولي أو الاستقرار السياسي الفعلي أو تحديث القيادة النخبوية المصحوب بفجوة سياسية واسعة بين الحكام والرعية وفقدان توازن في المؤسسات السياسية، مع لعب البيروقراطية العامة لدور مهني أكثر من غيرها من المؤسسات. وفي هذا السياق، يقرر براوتيجنان

Brautignan (1996: 89) أن هنـــاك ندرة في الحصول على قيادة جيدة في أفريقيا. وتعتبر إحدى المشكلات الأساسية هي القيود المؤسسية: أي طبيعة الأنظمة السياسية الأفريقية. فقد وقع كل من القادة والرعية في شـــرك سياســـة المحسوبية، ولا يوجد فـــي المجتمع قوى مناهضة لذلك إلا في حدود ضيقة. وإذا اســـتمر القادة في اتخاذ القرارات السياسية الاستبدادية غير القائمة على التحليل العميق والاعتماد في الحكم على الروابط الموروثة بدلًا من العرف المنطقي القانوني، فســـيؤدي ذلك إلى انخفاض الطلب على القدرات التحليلية والمهارات الفنية والإدارة الجيدة في الإدارات العامة.

ووفقًـــا لمـــا أورده فولجيمات وآخـــرون Wohlgemuth et al, (1998: 21) فإنه من الصعـــب تطوير خصائـــص القيادة الجيدة فـــي ظروف كتلك التـــي فرضتها فترة ما بعد الاســـتعمار على الأنظمة الإدارية العامة، وذلـــك لأن الأنظمة التي أدخلتها القوى الاســـتعمارية مازالت ضاربة بجذورها فـــي الخدمات العامة. كما أن الإرث التاريخي للنظـــام الإداري مازال قويًا وربمـــا ازداد عمقاً وتأصلاً عبر الخبرة التنموية في أغلب المجتمعـــات الأفريقية بعد الاســـتقلال. ومن خصائص هذه المؤسســـات أنها لم تكن أبـــدًا متوافقة مع البيئة الاجتماعيـــة والثقافية الموجودة. ومن أهم عواقب هذا الإرث التاريخـــي صعوبة تحقيق الظـــروف اللازمة لظهور القيادة الفعالـــة في ظل التقاليد المؤسسية القائمة. كما ذهب كيوي Kuye (2001: 182) إلى القول بأن هناك إشكالية فـــي طبيعة القيـــادة الأفريقية من حيث جانبها التنمـــوي، وأن هنـاك حاجة إلى وجود مجموعة شـــاملة من القيم التي تحتاج الشعوب الأفريقية لتبنيها فيما يتعلق بالقيادة، سواء كانت قيادة ديمقراطية أو استبدادية والتي تتضمن الشفافية فيما يتعلق بحقوق الإنسان وسيادة القانون بالإضافة إلى الالتزام نحو الشعب. وبعبارة أخرى، فإن العالم بينمـــا يصر على تقديم الديمقراطية بوصفها الشـــكل الأوحد للحوكمة الجيدة، تظهر في الوقت ذاته أشـــكال أخرى من القيادة المتمثلة في حكم الحزب الواحد والســـيادة الســـلطوية التي تتفشـــى في أفريقيا، ومن ثم يجب أن يكون الهدف هو ترســـيخ قيم الشفافية ومساءلة القيادة واحترام حقوق الإنسان.

إن القـــارة الأفريقية بحاجة فعلية إلى قادة. فالقادة الأقوياء ممن نذروا أنفســـهم للتغيير يُمثلون أحد أســـرار التقدم، بل إن تطوير قدرات القادة على جميع المســـتويات وفي جميع المجالات السياســـية وعلى مســـتوى القطاع العام وقطاع الأعمال والمجتمع المدني - أمراً أساســـياً لتنمية أفريقية مســـتدامة. وينطوي ذلـــك على توفير القادة الجيدين لعنصـــر الأمان للدولة ومن خلال الدولة بالإضافة إلـــى إقامة دولة القانون

وتقديم تعليم جيد وخدمات صحية ذات جودة عالية ووضع إطار عمل يؤدي إلى النمو الاقتصادي، فضلاً عن ضمان المسارات التجارية الفعالة وتقديس الحريات الشخصية والإنسانية، وتمكين المجتمع المدني وحماية البيئة. ومن الضرورة كذلك أن يساعد القائد أتباعه على الشعور بالانتماء لمشروع قومي (Rotberg, 2004: 17). كما يساعد القائد الجيد أتباعه على تحقيق أحلامهم. ومن ثم فإن الهدف الرئيسي للقيادة هو تحقيق الأهداف المفيدة والمرغوب فيها التي تعود بالنفع على الشعوب.

وبناءً على ذلك فإن القيادة المتوازنة في ظل عالمنا المعاصر الذي تسوده المنافسة الشرسة غير مناسبة للمترددين. فالقيادة المتوازنة تتطلب وضوح الرؤية لكل من الرجال والنساء، كما تتطلب أن يتمتعوا بقدر جيد من معرفة الذات والشجاعة في اتخاذ القرارات نيابةً عن أتباعهم أو عملائهم أو أصحاب المصالح أو المجتمعات في الأوقات التي يتحتم فيها الوقوف منفرداً في وجه تيار الفلسفة الإدارية المعتادة. ويتطلب هذا النوع من القيادة عاطفة صادقة من جانب الآخرين وتحمّل القائد للمسؤولية مع الحفاظ في الوقت ذاته على كيان العائلة بوصفها الاستثمار الأكثر ثباتًا (Krause, 1997: 8; Gill 2006: 12; Henderson, 2007). ومن الضروري تأكيد حاجة أفريقيا إلى قادة قادرين على التفكير بشكل عالمي مع التصرف في الوقت ذاته على المستوى المحلي. ويتطلب ذلك من القادة الأفارقة فهم النظام الجديد الذي يقود الحوكمة العالمية، وأن يكون القادة قادرين على فهم لوازم الحوكمة في القرن الحادي والعشرين، كما ينبغي عليهم أيضاً الحصول على إجماع المواطنين بشأن أولويات بلادهم. وعلاوة على ذلك ينبغي على القادة إعادة النظر في علاقة الإدارة العامة بعملية الحوكمة. ففي ظل غياب خدمة عامة صالحة، فلن تجني أي سياسة ثمارها حتى إن كانت من أفضل الصياغات نظراً لنقص الكفاءة البيروقراطية في مرحلة التنفيذ.

كان من نتائج تأكيد الخدمات المقدمة للآخرين أن تم ترسيخ العديد من برامج تغيير إدارة الجودة خلال العقدين الماضيين، أما في مجال القيادة فكان التركيز منصباً على ترسيخ مفهوم عمل القائد باعتباره خادماً للآخرين وهو ما يُقصد به القيادة الخادمة (Greenleaf, 1998; Blanchard, 1999). وقد عرّف البعض تلبية احتياجات الآخرين أو السعي لما فيه صالحهم بأنه الحب (Marcic, 1997: 14). فالقائد الحقيقي بحاجة إلى خدمة غرض محدد والذي قد يكون تحسين الظروف المعيشية للمواطنين وليس خدمة مصالح القيادة الأنانية. ومن ثم يعرض هذا الفصل نهج القائد الخادم. وقد

ذكرنا في الأجزاء السابقة من هذا الفصل أن القيادة قد تكون ديمقراطية أو استبدادية بحسب السياق أو الظروف، ولكن المهم هو أن يعمل القائد في خدمة غرض ما في إحدى المؤسسات أو المجتمعات أو في خدمة الآخرين.

٧- نموذج القائد الخادم:

وضع روبرت جرينليف Robert Greenleaf – مؤسس مركز جرين ليف للقيادة الخادمة Greenleaf Centre for Servant Leadership تصوراً لمفهوم القائد الخادم، حيث يعتبر القائد من وجهة نظره خادماً للآخرين Greenleaf 1977:89. فالخادم لا يحتل مكاناً محورياً داخل المجموعة، وإنما يوفر لهم الموارد والدعم دون أن ينتظر منهم عرفاناً لما يقدمه. ومن خلال تكرارهم للسلوك الخدمي، فإن وجود هؤلاء الأفراد يعد ضرورياً لوجود المجموعة ومن ثم يُدفع بهم إلى مناصب قيادية. ويرى جرينفيلد أنه لم يُنشَّأ هؤلاء الأشخاص في البداية كقادة، بل تحملوا مسؤولية هذا المنصب استجابة لحاجات الآخرين وسعياً وراء تحقيق النجاح للمجموعة.

إن نموذج القائد الخادم لا ينظر إلى القائد باعتباره خادماً لتابعيه، بل يضع مصالحهم قبل مصالحه الشخصية كقائد، كما يؤكد هذا النموذج أهمية تطوير تابعيه وتمكينهم. ويعتبر القائد الخادم أيضاً مُيسّراً لتابعيه لتحقيق رؤية مشتركة. ويعمل القائد الخادم على تعزيز قيمة الأشخاص وتطويرهم وبناء المجتمع والالتزام بالمصداقية وتقديم نموذج للقيادة يصب في صالح أتباعه، كما يلتزمون بمشاركة السلطة والحفاظ على مصالح كل فرد في المنظمة ومصالح المنظمة ككل بالإضافة إلى مصالح من تخدمهم المنظمة. كما لا ينظر القائد الخادم للقيادة بوصفها منصباً أو مكانة، وإنما ينظر إليها باعتبارها فرصة لخدمة الآخرين وتطوير قدراتهم (Greenleaf, 1977; Smith Montogano & Kuzmenko, 2004: 81-82).

إنه على الرغم من ذلك الكم الهائل من المصطلحات والتراكيب المختلفة المستخدمة في تعريف القيادة الخادمة، إلا أن جرينفيلد ١٩٧٧ استخدم ثلاث خصائص أساسية تعد بمثابة حجر الأساس للقيادة الخادمة، وهي:

- خدمة التابعين أو المنظمة أو المجتمع. بناءً على الأوصاف البديلة المنسوبة للقيادة الخادمة المذكورة أعلاه، فإن هذا البعد قد يتضمن التوجه لخدمة التابعين وتطويرهم والإشراف التنظيمي وتمكين التابعين والعلاقة التعاقدية والأخلاقيات المسئولة ومساعدة المرؤوسين على النمو وإعطائهم الأولوية.

- التواضع: إعطاء الأولية لنجاح التابعين على المكاسب الشخصية للقائد. وقد يشتمل هذا البعد من بين الأوصاف البديلة المنسوبة للقيادة الخادمة المذكورة أعلاه، على السلطة العلائقية والدعوة للإيثار والتعافي العاطفي والحب الأخلاقي والغيرية والمصداقية والخضوع الاختياري والجدارة والروح الحيوية واتباع السلوك الأخلاقي.
- الرؤية: امتلاك البصيرة مع القدرة على توصيل هذه الرؤية للتابعين والتأثير عليهم لتطوير رؤية مشتركة للمنظمة. ويشتمل هذا البعد من بين الأوصاف البديلة المنسوبة للقيادة الخادمة المذكورة أعلاه، على الحكمة والتخطيط المقنع والنفوذ والمصداقية وإيجاد قيمة للمجتمع ومهارات مفهومية (Hale & Fields, 2007: 399).

وقد ذكر سبيرز Spears (1995) وفقاً لما ورد في (Sadler 2003: 163-164) الخصائص العشر التالية للقائد الخادم من دراسته لأعمال جرينفيلد:

١- الاستماع: يلتزم القائد الخادم تماماً بالإنصات الشديد والدقيق لمشاعر الآخرين، كما يستمع أيضاً لصوت ضميره في محاولة منه لإدراك ما يمليه عليه ضميره وعقله وروحه. فهم يقضون وقتًا في التدبر والتفكير.
٢- معرفة الآخرين: محاولة فهم الآخرين، وتقبلهم حتى وإن كانوا يرفضون سلوكياتهم أو أداءهم.
٣- التعافي: بمعنى مساعدة الآخرين على تجاوز الإحباطات والمعاناة.
٤- الوعي: الإدراك لما يجري من حوله من أحداث، ويتضمن ذلك الوعي بالذات.
٥- الإقناع: السعي لإقناع الآخرين بصحة مسار العمل بدلاً من إرغامهم على الإذعان مكرهين.
٦- تصور المفاهيم: القدرة على التفكير بصورة مفاهيمية، وتوسيع حدود العقل ليتخطى الاعتبارات اليومية.
٧- البصيرة: القدرة على فهم الدروس المستفادة من الماضي، وفهم حقائق الوضع الحالي والعواقب المستقبلية المحتملة للقرارات.
٨- الإشراف: رؤية الدور المنوط بالمرء باعتباره مرتكزاً لفاعلية المنظمة ومواردها المؤتمن عليها لصالح المجتمع.
٩- الالتزام بتطوير الموظفين: تقييم الأشخاص لأبعد من إسهاماتهم كموظفين والاهتمام بنموهم الشخصي والمهني والروحي.
١٠- بناء المجتمع: إيجاد حس مجتمعي حقيقي بين العاملين في المنظمة.

وبالنظر إلــى الظروف الحاليّة للقارة الأفريقية، فإنه مــن الممكن أن نعتبر نموذج القائــد الخادم نموذجاً ملائمــاً. فقد عانت أغلب دول القــارة الأفريقية من القيادة الســيئة، فعلى الرغم من وفرة الموارد الطبيعية المتاحة، لم يتمكن ســوى عدد قليل من الدول من تحقيق التقدم بعد الاستقلال. ويمكن لنموذج القائد الخادم إذا طُبق بشكل جيد أن يساعد القائد الأفريقي على تبديل الصورة القاتمة التي تهيمن على أداء القارة وأن يمهد لها طريق التنمية باعتبارها قارة ينتظرها مســتقبل مشــرق. وعلى الرغم من أن الصورة العامة للقارة الأفريقية غير مشــرقة، إلا أنه من الضروري ملاحظة أن بعــض الدول قد مرت بتجارب من نوعية القائد الخادم. وهناك عدة أمثلة على قادة بارزين في دول مثــل غانا مع القائد كوامي نكروما Kwame Nkrumah، وفي تنزانيا مع جوليوس نيريري Julius Nyerere، وفي بتســوانا مع الســير سيريتسي خاما Sir Seretse Khama، وفي جنوب أفريقيا مع نلسون مانديلا Nelson Mandela.

٨- خاتمة:

لا تقتصر أهم الإســهامات التي يقدمها قادة اليوم على تحســين النتيجة النهائية فحســب، بل تشمل كذلك التطوير طويل المدى للموظفين والمؤسسات حتى يتمكنوا من التأقلــم وتحقيــق التغيير والازدهار والنمو. وقــد تم التأكيد في هذا الفصل على أن التحدي الذي يواجه أي قائد هو إيجاد التوازن بين الطموح الشخصي وخدمة الآخرين، ويظهر هذا التحدي بشــكل خاص في الســياق الأفريقي، نظــراً لأن القارة تعاني من القــادة الذين يتعذر عليهم تحقيق هذا التــوازن. وحتى تتمتع القارة الأفريقية بقيادة فعالــة، فإن هذا الفصل يقترح تطبيق نموذج القائد الخادم. فمفهوم القيادة الخادمة يقدم أهداف المؤسســة ورســالتها على الطموحات الشخصية وحماية الذات. ويمكن لنموذج القائد الخادم إذا طُبق في الســياق الأفريقي أن يساعد القادة في التخلّي عن الأنانية والســعي لوضع القارة على مســار التنمية المستدامة. ويعد وجود القائد أمراً ضرورياً لأي منظمة، بل وتزداد الحاجة إليه بشــكل خاص بحســب احتياجات القارة الأفريقية التي ابتعدت كثيراً عن مسار التنمية مقارنةً بأجزاء أخرى من العالم.

الفصل الثاني عشر
تحليل الحدث الحرج لمديرات ناجحات في وظائف عليا
دراسة حالة لحكومة مدينة تايبيه

تشي - تشون تشين
Chi-Chun Chen

١- مقدمة:

علـى الرغم مـن أن الأدبيات الموجودة تشـير إلى أن الكثير من النسـاء يصبحن مديرات، إلا أنه لا يوجد منهن سـوى القليل ممن يشـغلن مناصب عليا في الحكومة. وحتى نقف على العوامل الرئيسـية لشغل النساء مناصب تنفيذية عليا، فقد قمنا في هذا الفصل بتطبيق أسلوب الحدث الحرج (CIT) للبحث النوعي بهدف جمع معلومات عن سـبع مديرات تنفيذيات في حكومة مدينـة تايبيه. وفي هذا الصدد، يرى معظم المشـاركين في الدراسـة أن الحواجز التي تعوق تقدم النساء في القطاع العام لا تعود إلى الاختلاف في الجنس لكنها تعتمد في الأساس على عوامل أسرية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد وجدنا أن العوامل المشـتركة وراء تقدم النساء تتضمن الدعم الأسرى ودعم الزوج، والقدرة والتوجه، والتوجيه الرسـمي والتعليم والتدريب المتقدم. وفي النهاية، يقترح المشاركين في هذا البحث أن الموظفات المدنيات ذات المناصب الوظيفية المتدنية عليهـن أن يرفعن من مقدرتهن على إحداث توازن مهني/أسـري، بالإضافة إلى تبنى توجه إيجابي وتعزيز مقدرتهن المهنية ومواصلة التعلم والتدريب ورفع مقدرتهن الذاتية وذلك حتى يتمكّن من تنمية قدراتهن المهنية.

وفي ظـل تعليم عالمي متغيـر وتنمية اقتصاديـة دولية متغيرة، تقلـدت الموظفات ٣٠,٥٤٪ مـن جميع الوظائف في تايـوان عام ١٩٧١، وزادت هذه النسـبة لتصل إلى ٤٩,٦٢ ٪ قبيل عام ٢٠١٠ (Council Of Labour Affairs Executive Yuan, 2010). ويتبـين من هذه الزيادة أن النسـاء قد أحرزن تقدماً في الثلاثـين عاماً الأخيرة في دخولهـن في نطاق القوى العاملة. واسـتجابة لهذا التوجه، قامت الحكومة التايوانية بسن تشـريع بعنوان «المساواة بين الجنسـين في التوظيف» وذلك ضمن قانون العمل عام ٢٠٠٢. ويضمن هذا التشـريع المسـاواة في الجنس فيما يتعلق بحق العمل، كما يقضى بتنفيذ التشـريع الرسـمي الخاص بالقضاء على التمييز الجنسي، ودعم روح

المســاواة الحقيقيــة في الجنس. ومع ذلك فلا تزال الموظفــات تواجههن عوائق أثناء مواصلتهم التقدم في مســارهم المهني. ومع اســتعراض تقرير التنمية البشــرية لعام ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ الــذي أصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بالاعتماد على عينة شــملت ٩٣ دولة في العالم لتحليل ما يســمى بـ «قياس التمكين حســب الجنس Gender Empowerment Measure»، فقــد وضــع هذا التقرير تايــوان في المرتبة ٨١ في تصنيف «المديرات وكبار المســئولات والمشــرعات». ومــن الواضح أن الوضع الاقتصادي والسياسي للإناث في تايوان لابد أن يتحسن.

ومــا لبث أن برز مصطلــح الإدارة العامة الجديدة حتى تبلــورت الجهود التعاونية في شــكل حركة مســاواة اجتماعية. ونتيجــة لذلك، أصبحت قضيــة الجنس أحد الاهتمامــات الأساســية للإدارة العامــة. وعلى الرغم من أن عــدد الإناث العاملات فــي أجهــزة القطاع العام اســتمر فــي الزيــادة، إلا أن تمثيلهن في المناصــب العليا لــم يــزل دون المســتوى. وطبقــاً لتقريــر دورية جــودة الموظفين المحليــين المدنيين (Examination Yuan of Taiwan, 2011)، كانت نسبة شغل الجنسين في الوظائف الثانوية تبلغ ٤٣,٨٢ ٪ ذكور إلى ٥٦,١٨ إناث؛ وبالنسبة للوظائف المعاونة فقد راوحت النســبة بين ٥١,٥٨ ٪ ذكور إلى ٤٨,٤٢ ٪ إناث، وأما في مستوى الوظائف العليا فقد راوحت النســبة بين ٧٣,٦٣ ٪ إلى ٢٦,٣٧٪. وتشــير تلك النسب إلى أنه كلما ارتفع مستوى الوظائف قلت نسبة السيدات.

ويركــز هذا الفصل على فهم العوامل الحرجة الخاصة بالموظفات المدنيات اللائي يشــغلن مناصــب عليا في تايوان وكيف أنهن اســتطعن تجاوز الحواجــز المهنية التي واجهتهن. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تبنت تلك الدراسة أسلوب الحدث الحرج للوصول إلى فهم أعمق للتجارب الخاصة بالموظفات المدنيات في المناصب الإدارية العليا وذلك فيما يتعلق بعملية تقدمهن الوظيفي.

٢- أدبيات الدراسة:

يؤكد اســتعراضنا للبحوث وللأدبيــات المرتبطة بهذه الدراســة على الموضوعات التالية: النســاء والقيادة، وعوائق تقدم النســاء في القطاع العام، والعوامل الأساسية للترقية الناجحة.

٣- النساء والقيادة:

وجد الباحثون، خلال السنوات الماضية، أن القيادة النسائية تميل إلى: (أ) استخدام أسلوب يتسم بمزيد من المشاركة والتفاعل الشخصي والتواصل بالإضافة إلى أنماط أخرى من إستراتيجيات النفوذ والسلطة؛ (ب) تأكيد مفهوم التبادل والعمل الجماعي؛ (ج) تصوير القيادة كجهد جماعي أكثر من كونها جهداً فردياً؛ (د) تأكيد على المسئولية تجاه الآخرين وتمكينهم من العمل والتنمية داخل المنظمة؛ و(هـ) عدم التركيز على العلاقات الهرمية. Astin and Leland, 1991; Blackmore, 1989;Cantor, Bernay and Stoess, 1992; Ferguson, 1984; Helgeson, 1990; Rosner, 1990; Statham, 1987). وبالإضافة إلى ذلك، ترى دراسات عديدة وجود اختلافات كبيرة بين الرجال والنساء في ممارسة القيادة. (Kousez and Poner, 1990; Bass et al., 1996; Bass and Avolio, 1990).

وخلاصة القول إن الاختلافات الموجودة في طرق الإدارة وأساليب القيادة يمارسها بالفعل الرجال والنساء، لكن هل يا ترى يؤثر ذلك على أداء المؤسسة؟ لم يجد إيجلي Eagly وكاراو Karau وماخيجاني Makhijani (1995) اختلافات كلية في فاعلية القادة رجالاً ونساء في تسهيل تحقيق أهداف مجموعاتهم. وإذا لم يكن اختلاف الجنس في القيادة عاملاً له تأثير سلبي على فعالية المؤسسة، فلماذا لم تقل نسبة المديرات في المناصب العليا بكثير عن نسبة المديرين؟

٤- عوائق تقدم النساء في القطاع العام:

يرى جاي Guy (1993) بأن القادة من النساء لديهن قدرة على التدخل والمساعدة والوصول إلى الإجماع أكبر من القادة الرجال. ولكن لماذا يشكل التنفيذيون من النساء في الأجهزة الحكومية أقلية؟ إن النساء بوجه عام قد يواجهن المشكلات التالية في مسارهم الوظيفي:

٥- السطح الزجاجي:

يمثل أول تلك الحواجز ما يسمى بـ «السطح الزجاجي» والذي يمثل الحاجز الخفي الذي يحرم كثيراً من النساء والأقليات من الترقي إلى المناصب الإدارية التنفيذية والعليا داخل المنظمات. (Morrison et al., 1987; Cross and Linehan, 2006: 105) وطبقاً لإحصائيات المجلس التنفيذي (DGBAS) (2009)، فإن ٢٠٪ من النساء

العامـــلات يتركن وظائفهن بعد الـــزواج وأن ١٠٪ منهن يتركن العمل بعد الولادة. ومن ناحيـــة أخرى، فـــإن الموظفات ممن لديهـــن أطفال دون ثلاث ســـنوات يمثلن ٥٩,٣٪ وبدخول الأطفال المدارس (في عمر ٦ سنوات وأكثر)، يرتفع الرقم إلى ٦٦,١ ٪، وهي زيادة تقدر بـ ٦,٨ ٪. وبعبارة أخرى، فإن النتائج تشـــير إلى أن معدل مشاركة النساء المتزوجات مرتبط بشكل كبير بأسرهن وأعمار أطفالهن.

٦- الأرضية اللزجة:

أوضح بوث Booth وآخرون (2003) أن ما يسمى «الأرضية اللزجة» (Sticky floor) لا يظهر إلا بســـبب وجود بدائل ســـوقية أسوأ أو استجابات أقل جدية وإرضاءً مقارنة بغيرهـــا من العروض الخارجية المقدمة للنســـاء- وهي تلك التي يترقى فيها النســـاء بقدر ترقي الرجال إلا أن الأجور التي يتقاضينها نظير ترقياتهن تكون أقل مما يتلقاه الرجال. وما أن تحصل المرأة على وظيفة تتصف بالأرضية اللزجة حتى تكون قدرتها على تولي الوظائف العليا محل شك (Guy, 1994). وبالإضافة إلى ذلك، يحدد المركز وجـــود الأرضيـــة اللزجة في ثلاث فئات من الوظائف وتشـــمل: الدعم الإداري، المهن المساعدة، ومهن الصيانة / الخدمات - وتتميز تلك المهن بانخفاض المقابل المادي وقلة الحركة والفرص المحدودة للترقيات.

٧- الأبواب الخفية:

«الأبـــواب الخفيـــة» هي اســـتعارة أخرى لوصف ميول المؤسســـة نحو الجنســـين (Guy, 1994)، ويتـــم التعرف على هذا المعنى من خلال الخصائص المميزة لمؤسســـة ما وتوجهات العاملين فيها والذي يؤثر على العلاقات بين الجنسين وقدرة النساء على اكتســـاب السلطة واســـتخدامها. وفي مسح أجرته مؤسسة نســـاء تايوان المعاصرات (Taiwan Modern Women's Foundation - 2008)، تم الكشـــف عـــن أن ٣٧,٢ ٪ من النســـاء يعانين من التحرش الجنســـي فـــي أماكن العمـــل. وبالإضافة إلى ذلك، تحتـــوي اللوائح الموضوعة لمنع التحرش الجنســـي على أكثر من ثلاثـــين إجراءً والتي يلـــزم العمـــل بها والإعلان عنها. ومع ذلك، فقد أشـــار التقرير إلـــى أن ١٨,٦ ٪ من المؤسســـات لم تنشـــئ بعد قنوات لتقديم الشكاوى الخاصة بحالات التحرش الجنسي (Council of Labour Affairs Executive Yuan, 2011).

٨- الرمزية:

يشـــير مصطلح «الرمزية» في أدبيات علم الاجتماع إلى الأشـــخاص (عادة النســـاء أو الأقليات) الذين يتم اســـتخدامهم أو قبولهم أو تعيينهم في مجموعة بسبب اختلافهم عن الأعضاء الآخرين، وذلك قد يكون بهدف استخدامهم كدليل على أن المجموعة لا تميز بين هؤلاء الأشخاص وغيرهم (Lynn, 1988). وطبقاً لما ذكره كانتار Kantar، فإن هذه الفئة من النساء اللائي استُخدمن كدليل من المرجع أن يواجهن ما يلي: ١) تضخيم أخطائهن؛ ٢) العزلة كمجموعة اجتماعية منبوذة؛ و٣) وضعهن في أدوار تضعف مكانتهن (١٩٧٧).

٩- العوامل الرئيسة للترقية الناجحة:

تناولت تحقيقات كثيرة العوامل التي تسهم في تنمية المسار المهني للنساء في المنظمات بما في ذلك سياسة مواءمة متطلبات الأسرة (Zebedee and Richey, 2009)، والتزام الإدارة العليـــا (Catalyst, 1990; Morrison et al., 1987)، وأنظمة الدعم التنظيمي (Culpa and White, 2002; Morrison et al., 1987)، والتوجيـــه (Morrison et al.,1987; Newman, 1993; Kitchener,1998; Mattes, 2001)، والتواصل (Could and Penny, 1984' Safer. 2007)، وبرامج التعليم والتدريب (Outfit, 2001; Wirth, 2001; Safer, 2007)، والثقافـــة التنظيمية الداعمة للنســـاء (Bade and Dickson, 2001).

وفي هذا الجانب أشارت الدراسات السابقة إلى وجود أربعة عوامل للتنمية المهنية النســـائية الناجحة وهي: (١) القدرة الشـــخصية والتوجـــه، (٢) مهارات التعامل بين الأشخاص (رســـمياً وغير رســـمي)، (٣) التعليم والتدريب المتطور، (٤) الأسرة. ومع ذلك، يصب معظم تركيز تلك الأدبيات المذكورة أعلاه على عوائق التقدم المهني للنساء (Crampon and Mishap, 1999; Guy, 1993; Kim, 1998; Miller, 1998; Naff, 1998). ولكن هناك بعض الدراســـات القليلة التـــي ركزت على عوامل النجاح الحرج للمديرين التنفيذيين من النساء في القطاع العام. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البحوث ما زالت تعتمد على التحليل الكمي (Morrison et al., 1987; O'Neil and Baltimorean, 2005; Safer, 2007; Souza and Kristen, 2009). ومـــن ثـــم فإن الغرض من هذه الدراســـة هو معرفة الأحداث الحرجة التي تؤثر في حصول النساء على مناصب عليا في القطاع العام – وأشير هنا بوجه خاص إلى التجارب الشخصية أو القصص.

١٠- أسلوب جمع البيانات:

أسلوب جمع البيانات الذي اختير لهذه الدراسة هو أسلوب الحدث الحرج (CIT) وذلك بهدف استكشاف تعامل أفراد البحث مع موقف أو حدث معين (Ruben, 1993). وهنا نُعرِّف النساء الناجحات على أنهن النساء اللائي يبلغن مستوى مرتفعاً نسبياً في مهنهن أو وظائفهن (Dyke and Murphy, 2006). وبناءً على ذلك، تشير تلك الدراسة إلى أن المديرات الناجحات هن التنفيذيات اللائي يشغلن وظائف عليا في القطاعات العامة.

١١- أسلوب الحدث الحرج:

أسلوب الحدث الحرج هو أسلوب يعتمد على مجموعة من الإجراءات تهدف إلى جمع البيانات وتحليل المحتوى وتصنيف ملاحظات السلوك البشري. وقد أدخل هذا الأسلوب إلى العلوم الاجتماعية فلاناجان (1954) Flanagan منذ خمسين عاماً. ويعد أسلوب الحدث الحرج (CIT) بمثابة إجراءات مقابلة نوعية من شأنها أن تسهل من عملية دراسة الأحداث المهمة التي يحددها المشاركون في الدراسة، ومن الطريقة التي تدار بها، والنتائج الخاصة بالتأثيرات الملموسة. ولقد قدم إدفاردسون Edvardsson (1992) تمثيلاً جيداً للحدث الحرج من خلال وضع نموذج أساسي للسبب والمسار والنتيجة؛ حيث يرتبط هذا النموذج بشكل خاص بهذه الدراسة الخاصة بالتقدم المهني للنساء من خلال التحليل الوظيفي. وعلى هذا الأساس، يتم ترجمة هذا الإطار النظري لتلك الدراسة وبشكل فعال في صورة تلك الطريقة التي تم اختيارها وهي (أسلوب الحدث الحرج)، كما هو موضح في الشكل رقم (١).

١٢- البيانات:

حتى يتسنى لنا التعمق في فهم القصص والتجارب المهمة للنساء اللائي يشغلن مناصب تنفيذية، فقد تم اعتماد نمط المقابلات المباشرة شبه المنظمة. وقد أتاح ذلك قدراً أكبر من المرونة وفرصة أكبر للاستيضاح ولرؤية أعمق. ووفقًا لأحدث بحث أُجري على القطاع العام، لا تزال فرص الموظفات المدنيات في الحصول على وظائف عليا في مدينة تايبيه قليلة مقارنة بالمدن الأخرى. ولهذا، تبحث الدراسة في ثمانية عشر منصبًا للمرأة تتفاوت بين المناصب العليا في هيئات الدرجة الأولى في حكومة مدينة تايبيه وذلك حتى تتوافر لهن الخبرة الضرورية للفوز بمنصب رئيس أو نائب

رئيس الهيئة. وبعد المكالمات الهاتفية وافق سبع من أفراد العينة من أصل ثماني عشرة على إجراء مقابلات معهن.

شكل رقم (١)

تصميم البحث

الإطار النظري

نسبة المديرات التنفيذيات المدنيات من الإناث قليلة جداً	عملية التطوير الوظيفي	كيفية تحقيق النجاح

↓ ↓ ↓

منهج البحث

السبب	المسار	النتيجة

↓ ↓ ↓

الاستبانة

السؤال الأول: هل يؤثر اختلاف الجنس على قيادتك لمرؤوسيك؟ السؤال الثاني: من خلال تجربتك الخاصّة هل اختلاف الجنس يمثل عاملاً أساسياً عند العمل مع زملائك؟ السؤال الثالث: أثناء تقدمك، ما هي الحواجز التي واجهتها؟	السؤال الرابع: هل سبق لك مواجهة أي حوادث حرجة أو أشخاص عند تسييرك لحياتك المهنية؟ السؤال الخامس: كيف أمكنك التغلب على تلك العوائق والصعوبات؟	السؤال الرابع: وفقاً لتجربتك الناجحة، هل لديك أي ملاحظات أخرى من شأنها مساعدة الموظفات على التطوير؟

ملحوظة: هذا الشكل مأخوذ جزئياً من Edvardssan (1992) ; Keltner and Gross (1999).

١٣- النتائج:

يعرض الشكل رقم (١) الخلفية الديموغرافية للمشاركات. وتُراوح أعمار المشاركات بين ٤٢-٥٧ عاماً (متوسط = ٥١). وأغلبهن حاصلات على الأقل على درجة الماجستير. وقد عملت السيدات في القطاع العام بمتوسط ٢٥,٩ عامًا. وقد كن مديرات تنفيذيات مخضرمات بمتوسط ٩,٩ عامًا من خبرة العمل ككبار التنفيذيات.

جدول رقم (١)

خصائص المشاركات في الدراسة

الرقم	العمر	المستوى الدراسي	سنوات العمل	سنوات العمل في منصب المدير التنفيذي
أ	٤٥	ماجستير	١٨	٦
ب	٤٩	ماجستير	٢٣	٦
ج	٥٧	ماجستير	٣٠	١٠
د	٥٧	خريج	٣٨	١٠
هـ	٤٢	ماجستير	١٦	٨
و	٥٥	ماجستير	٣٠	٢٢
ز	٥٢	دكتوراه	٢٦	٧

وفيما يلي نتائج المقابلات التي أجريت على تجارب الموضوعات الشخصية مقارنة بالموضوعات المختلفة. ويقسم المؤلف نتائج الدراسة إلى ثلاثة أجزاء، «السبب»، و«المسار» و«النتائج».

١٤- السبب:

طلب الباحث ممن أجريت معهن المقابلات أن يصفن تجاربهن الفردية أو أنه وجه إليهن أسئلة حول ما إذا كانت قضايا المساواة في الجنس قد لعبت دوراً في الترقيات أو في التطور الوظيفي، سواء في وظائف عليا أو دنيا (انظر الجدول رقم ٢).

جدول رقم (٢)

القيادة وعوائق التطوير الوظيفي

السبب	النتائج	من أجري معهن المقابلة
القيادة	أسلوب اتخاذ القرارات يختلف بين الجنسين	ب، ج، هـ، ز.
	الذكور والإناث مزاجيون في بعض الأحيان	أ، هـ.
	القدرة والشخصية أكثر أهمية من نوع الجنس	أ، د، و.
	تظهر المديرات التنفيذيات تفهماً أكبر لمرؤوسيهن من الإناث	أ، و.
عوائق تطور المسار الوظيفي	نوع الجنس يعيق تطور المسار الوظيفي وفقاً لمن تمت مقابلتهن	هـ، و.
	الأسرة	و، ز، ح.
	توجه المرأة العاملة وقدراتها لا تلائم الوظيفة بما فيه الكفاية	أ، ز، ح.
	من تمت مقابلتهن صغيرات السن جدًا	أ، ز.

١٥- القيادة:

كان من بين السبع اللائي تمت مقابلتهن، ست موظفات عاصرن مشرفين من الجنسين في مكان العمل. وقد أجمعن على أن المشرفات الإناث يركزن بشكل أكبر على التفاصيل الخاصة بعملية صنع القرار بشكل عام، في حين يولي المشرفون الذكور أهمية أكبر للتوجيهات السياسية. فضلاً عن ذلك، فقد ذكر بعض ممن أجريت معهن المقابلات أنهن قد واجهن ذلك السيناريو الذي تتصرف فيه المشرفات بعاطفية أثناء العمل، في حين ذكر البعض الآخر أنهن التقين ببعض المشرفين الذكور الذين أظهروا العاطفة أثناء العمل أيضاً.

«أظهرت المشرفات الإناث أسلوباً مختلف في التواصل مقارنة بالمشرفين الذكور. حيث كانت المشرفات الإناث أكثر عاطفية. ومع ذلك، فقد كان لدى المشرفين الذكور نفس المشكلة أيضاً، وإن كانت بشكل مختلف». (أ)

«أشار الكثير إلى أن الإناث أكثر عاطفية، ولكن هناك أيضاً العديد من الذكور العاطفيين». (هـ)

«تركز المشرفات الإناث أكثر على التفاصيل وهن أقرب للموظفين في أماكن العمل». (ب)

«تهتم المشرفات الإناث أكثر بالتفاصيل بينما يهتم المشرفون الذكور أكثر بالتوجيهات». (ج)

«المشرفات الإناث أكثر مراعاة لمشاعر الآخرين». (هـ)

«أنا أفضل المشرفين الذكور. فأسلوب المشرفات في الحديث « أكثر التواءً بينما المشرفون الذكور أكثر مباشرة». (ز)

من ناحية أخرى، يعتقد من أجريت معهن المقابلات بوجود اختلاف في أنماط صنع القرار بين الذكور والإناث من المشرفين. ومع ذلك، فعندما أصبح من أجريت معهن المقابلات مشرفات، باتوا يعتقدون بأن الشخصية والقدرة على القيادة أكثر أهمية من الجنس فيما يتعلق بهن أنفسهن أو بمن أقل منهن شأناً.

«بالنسبة لي لم تكن ممارسة القيادة على الزملاء مشكلة، وأعتقد أن الشخصية أكثر أهمية من الجنس». (أ)

«هناك الكثير من الإناث في المكتب التابع لعلمي، وليس هناك فرقاً في القيادة. فأنا اعتقد بأن الأمر يتعلق بالشخصية، وليس الجنس». (د)

«القيادة والجنس لا علاقة بينهما». (د)

«كنت أعمل مشرفةً على مدار ٢٠ عاماً. ولا أجد علاقة بين القيادة والجنس». (و)

ذكرت (هـ) أن العلاقات الشخصية كانت أيضاً ضروريةً للقيادة وأن عامل الجنس لا علاقة له بها. وذكر كلاً من (ب، ج) أن الجنس لم يلعب دوراً مباشراً في القيادة، مضيفين بأن أهم شيء في عملية القيادة هو أن يكون المشرف «عادلًا ومنفتحاً ومنصفاً» ومتمسكاً بمبدأ «النزاهة في المكافآت والجزاءات».

بالإضافة إلى ذلك، أكدت المتقابلات بعد أن تولين مهام إشرافية على ممارستهن القيادة بأسلوب الأمهات في الإدارة، وأظهرن المزيد من التفاهم والرعاية للموظفات المتزوجات.

«إذا أصبحت الأنثى أماً، فإنها ستعرف المزيد، عندما تصبح مشرفةً، عن كيفية ممارسة القيادة وكيفية توفير الراحة، فهي مثل الأم التي تربي طفلها». (أ)

«بصفتي مشرفة، فبإمكاني أن أكون أكثر تفهماً للمشكلة التي تواجه المرأة في مسارها الوظيفي. ولا أعتقد أن مستوى أداء العمل سيتأثر عندما تتزوج السيدة الموظفة». (و)

مما سبق، يتضح لنا أن بعض من أجريت معهن مقابلات يعتقدن كذلك أن نوع الجنس ليس أساسياً في ممارسة القيادة لأن هناك أشياء أكثر أهمية للقائد مثل الشخصية، والقدرة، والعلاقات الشخصية، والمبادئ في التعامل مع الأشياء.

عوائق التطور الوظيفي:

أوضح العديد من الباحثين أن الموظفات أكثر عرضة لمواجهة المشكلات في عملهن من غيرهن من الذكور، بما في ذلك الصورة النمطية الاجتماعية للمرأة، والتحرش الجنسي والخبرة في أماكن العمل. ويكشف بعض من تمت مقابلتهن في هذا البحث عن تعرضهن للرفض من بعض أصحاب الوظائف نظراً لنوع الجنس، حيث جاء على لسانهن ما يلي:

«على الرغم من أن مؤهلاتي العلمية كانت أفضل من غيري وبالرغم من حصولي على مراتب أعلى منهم إلا أنني لم أتمكن من الحصول على الترقية. وسمعت بأن الشركة أرادت ذكراً لتولي المنصب». (د)

«لقد كانوا يتوقعون رجلاً لشغل الوظيفة لأنهم اعتقدوا أن الرجل قادر على المشاركة في الأنشطة الاجتماعية ومن السهل التحدث معه، بخلاف الأنثى». (هـ)

بالإضافة إلى ذلك، فإن الصورة النمطية الاجتماعية للمرأة تتمثل في أن الإناث يتحملن مسؤولية أكبر داخل أسرهم أكثر من الذكور. وذكر العديد من المتقابلات أن أكبر مشكلة واجهتهن في الترقي في عملهن كانت الأسرة.

«في السابق، كان الذكور يتولون جميع المهام الإشرافية، وذلك ربما لأن الإناث كن بحاجة إلى رعاية عائلاتهن ولم تكن المناصب العليا تلائمهن». (و)

«إن القضايا الأسرية ستؤثر على ترقي الموظفات، مما يجعلهن غير قادرات على بذل قصارى جهدهن في أماكن العمل» (و).

«أحياناً عندما نفكر في إعطاء الفرصة لإحدى الموظفات فإننا عادة لا نأخذ قضايا الأسرة في الاعتبار. بل على العكس تماماً، معظم هؤلاء المرشحات هن من يضع قضايا الأسرة في الاعتبار. لذلك، فمن الجائز جداً تخليهن عن مثل هذه الفرص». (ز)

على الرغم من تصريح العديد ممن أجريت معهن مقابلات بأنهن يواجهن صعوبات في مسار تطورهن الوظيفي، إلا أن معظم من تمت مقابلتهن اعترفن بأن هذه الصعوبات لم تكن تستند إلى التمييز على أساس الجنس.

«عندما عملت كموظفة حكومية، لم أواجه صعوبات بسبب الجنس، ولم أسمع خلال خدمتي أن الإناث كن يجدن معاملة سيئة من جانب زملائهن من الذكور». (ب)

«حتى الآن، لم أسمع شخصياً ولا غيري عن وجود تمييز بين الجنسين عند النظر في ترقية الموظفين». (ج)

«حتى الآن، لم أصادف مشكلات مع قضايا المساواة بين الجنسين». (هـ)

«أعتقد أن الجنس ليس قضية على الإطلاق في مكان عملي». (و)

فضلاً عن ذلك، فإن بعض من أجريت معهن مقابلات يعتقدن بأن قضايا المفاضلة بين الجنسين في بعض الأحيان كانت بسبب عقلية الموظفات وقدراتهن، وليس بسبب التمييز على أساس الجنس داخل المنظمة.

«اعتقد بأن الموظفات إذا كان لديهن مهارات جيدة، فلن يكون هناك ما يدعو للقلق بهذه الصورة» (أ)

«إذا انتهت المنافسة بين الموظفات والموظفين بتفضيل الذكور على الإناث فإن ذلك قد يكون لأن الموظفات أقل قدرة من الموظفين». (هـ)

«الترقية تتعلق فقط بقدرات الموظف» (و)

بالإضافة إلى ذلك، فقد ذكرت بعض من أجريت معهن المقابلات عن مواجهتهن لصعوبات أو تحديات مختلفة في نطاق عملهن، بما في ذلك الضغوط التي يمارسها عليهن المشرف عند تقييم أدائهن لمهامهن بالإضافة إلى المشكلات المتعلقة بالعمر.

١٦- المسار:

اتضح من استعراضنا للأدبيات السابقة بأن الإناث قد وجدن درجة أعلى من التطور في مسيرتهن المهنية في مجال الخدمة العامة بفضل «الشخصيات والأحداث المهمة»، وأيضاً بفضل القدرات والاستعدادات الفردية، والعلاقات الشخصية، والتعليم المتقدم، والدورات التدريبية المستمرة، وأخيراً بفضل دعم الأسرة.

جدول رقم (٣)

الأحداث الحرجة وأثرها في تطوير المسار الوظيفي

الأحداث الحرجة وأثرها في تطوير المسار الوظيفي	من أجري معهن المقابلة
دعم الأسرة	أ، ب، ج، د، هـ
العلاقات الشخصية (المرشد وشبكة العلاقات)	أ، ب، هـ
التعليم المتقدم والتدريب على رأس العمل	ج، هـ
القدرات والتوجه الشخصي	أ، ب، ج، د، هـ، و، ز.

ذكرت معظم اللواتي تمت مقابلتهن أن بإمكانهن التركيز بشكل كامل على وظائفهن في القطاع العام لأنهن يتلقين المساعدة من الأسرة أو يستعن بمربية أطفال للعناية بأطفالهن، كما أنه لم يكن هناك ما يدعو للقلق من المتاعب عند العودة إلى المنزل لأنهن يجدن دعماً كبيراً وتشجيعاً من أزواجهن.

«إنني محظوظة لأن والدة زوجي تستطيع العناية بطفلي، وزوجي يدعمني بشدة. ولذا فقد استطعت الحصول على ترقية بسبب دعم أسرتي لي». (أ)

«زوجي أيضاً موظف عام، ويدعمني جدًا. وليس لدي سوى طفل صغير، ويتلقى رعاية جيدة في المدرسة. ولذلك فليس لدي مشكلة عائلية بهذا الصدد». (ج)

«لقد قمت بالاستعانة بجليسة أطفال للعناية بأطفالي. ولحسن الحظ، فإن طِفْلَيَّ بصحة جيدة. ولو لم يكونا كذلك لما استطعت التركيز بشكل كامل على وظيفتي». (د)

أنا محظوظة جداً لأن والدة زوجي تعيش بالقرب من مكتبي، ولذلك فإن والدة زوجي هي التي تعتني بطفلي، كما أن زوجي يتفهم ذلك جيداً». (هـ)

بالإضافة إلى ذلك، أكدت المتقابلات أهمية نيل إعجاب كبار الموظفين في أماكن العمل.

«يمكنني في هذا الصدد أن أقول كم أنا محظوظة. فبمجرد أن أصبحت موظفة في القطاع العام، حصلت على دعم رؤسائي. وقد كان لذلك تأثير إيجابي على الخدمة العامة التي أؤديها». (أ)

«في جولة تفقدية لأحد المسئولين رفيعي المستوى قال لمشرفة الإدارة التي أعمل فيها إن أدائي لمهام وظيفتي كان جيداً. بعدها تمت ترقيتي إلى مدير وحدة التسجيل المنزلي». (ب)

«كان لرئيسي في العمل دور مهم في حصولي على الترقية. كما أنه بالإضافة إلى ذلك شجعني على مواصلة دراستي حتى حصلت على درجة الماجستير». (هـ)

علاوة على ذلك، ذكرت بعض المتقابلات أن «الفرصة والحظ» كانا من بين العوامل الحاسمة في تطور مسارهن الوظيفي.

«ومع ذلك، فقد بدأ القطاع العام الآن في إعطاء أهمية كبيرة للإناث، وتمت ترقيتنا في ذلك الحين الذي بدأ فيه القطاع العام يعطي قيمة للإناث». (ب)

«أعتقد بأنني محظوظة، فقد كان لدينا شواغر وظيفية نظراً للتعديل الذي أجري على إدارة شئون الموظفين التي أعمل فيها. وكنت آنذاك كبير موظفي السكرتارية. وكان ذلك هو السبب وراء حصولي على الترقية لهذا المنصب الذي أشغله حالياً». (ج)

«بعض زميلاتي محظوظات. وأعتقد أن الحظ عامل أساسي في الحصول على الترقية». (د)

في الختام، أشارت خمس من أصل سبع موظفات ممن أجريت معهن المقابلات، إلى أن دعم الأسرة كان عاملاً أساسياً في تطوير مسيرتهن المهنية. وذكر معظمهن أن السبب هو دعم الأسرة، فلم يكن عليهن أن يقلقن بشأن تربية أطفالهن. وفيما يخص العلاقات الشخصية، فقدذكر ثلاثٌ ممن أُجريت معهن مقابلات أن سبب حصولهن على الترقية كان إشادة رؤسائهن بأدائهن المهني ومواقفهن في العمل. وأعرب جميع من أجريت معهن مقابلات عن أن مهارات الموظفات ومواقفهن في العمل كانت عوامل مهمة في حصولهن على الترقيات.

النتائج (الطريق إلى النجاح):

يهدف هذا البحث إلى الوقوف على العوائق التي تواجه الموظفات الإناث والدور الذي تؤديه الشخصيات المهمة والأحداث الرئيسية في تطور المسار الوظيفي للموظفات الإناث، مما يسمح للموظفات بفهم بعض الشروط الأساسية في تحديد مدى حصولهن على ترقية في الخدمة العامة.

جدول رقم (٤)

الأساليب الناجحة في تطور الموظفات الإناث

الأساليب الناجحة	من أجري معهن المقابلة
دعم الأسرة	أ، د، هـ، ز.
العلاقات الشخصية	ب
الدراسات المتقدمة والتدريب على رأس العمل	أ، ج، د، هـ، ز.
القدرات والتوجه الشخصي	أ، ب، ج، د، هـ، و، ز.

دعم الأسرة:

«أعتقد بأن الأولوية للأسرة». (أ)

«يجب على الموظفة أن تضع كلاً من الأسرة والعمل في الاعتبار». (د)

«بدايةً، أعتقد بأنه علينا أن نؤدي مهام عملنا، وبذلك فلن يكون هناك عذر للآخرين لحجب ترقيتنا، كأن يبرر ذلك بقوله «لديك أطفالٌ صغارٌ»، أو «لقد كنت حاملاً» «أو تحتاجين إلى العناية أكثر بأسرتك». (هـ)

«يجب أن تتعلم المرأة أن تحافظ على التوازن بين الأسرة والمهنية». (ز)

العلاقات الشخصية:

«حتى نحصل على الترقية ونكون جزءًا من الإدارة العليا، فإنه يجب أن نتمتع بخصال حميدة وبمهارات العلاقات العامة». (ب)

الدراسات المتقدمة والتدريب على رأس العمل:

«لا تزال الخلفية التعليمية مهمة داخل الوحدة التي نعمل بها لأننا غالباً ما نقوم بتقديم المشورة إلى الأقسام الأخرى». (أ)

«غالباً ما أنصح زميلاتي أننا لا ينبغي أن نخشى التعلم. ولا يجب أن نبقى منغلقات على أنفسنا داخل دائرة محدودة». (ج)

«إذا كنــت ترغبين في اغتنام الفرصة للحصــول على ترقية، فإنه ينبغي أن تعملين على مضاعفة خبراتك، كما يجب علينا مواصلة التعلم». (د)

«التنســيق مع الأســرة أو النظر في الشــروط الموضوعية أو الذاتية، مثل الخلفية التعليمية». (هـ)

«يجب ألا تتخلى عن فرص التعلم وذلك لتتســع الأفــق أمامنا، بدلاً من البقاء في نفس المنصب لسنوات عديدة». (ز)

القدرات والتوجه الشخصي:

«إذا كنت تعملين بجد وتتعاملين مع كل شيء بصورة جيدة فإن رئيسك في العمل سيلاحظ ذلك». (أ)

«يعتمد النجاح على العمل الشاق». (ب)

«يأتــي التفانــي في العمل في المقــام الأول وتأتي القدرة في المقــام الثاني. ولذا فإنني سأكرس نفسي للعمل وأحاول التعرف على جميع الوظائف في أقرب فرصة سانحة». (ج)

«كنت دائماً أشــجع زميلاتي لتكريس أنفسهن لعملهن حتى يشعرن بما أنجزنه؛ لأن الموظف العام يمكن أن يؤثر في الكثير من الأشخاص». (د)

«اقتراحي الثاني ســيكون المهنية. فتوفر القدرة يعد العامل الأكثر أهمية للحصول على الترقيات». (هـ)

"لا تعط أهمية لدرجتك الوظيفية بل عليك أن تهتمي بأداء المهام بشكل جيد". (هـ)

«قدرات الموظف هي أهم العوامل، وليس جنسه». (ز)

كما ذكرنا ســابقاً، فإن الموظفات اللائي أجرينا معهــن مقابلات قدمن مقترحات للنجاح في مســيرتهن المهنية، حيث أكد ســبع منهن أن «القدرة والتوجه الشــخصي» يعدان شرطاً أساســياً لأي موظفة تسعى لتحقيق النجاح في المناصب الإدارية العليا. بالإضافة إلى ذلك، فقد أكد خمس منهن على أن «الســعي للحصول على الدراســات المتقدمة والتدريب على رأس العمل» كان لهما دور في حصولهن على ترقيات وظيفية، وقد أضافوا أن ذلك من شــأنه زيادة قدراتهن التنافســية في أماكن العمل من خلال تعزيــز الكفاءة المهنية أو المهارات. ورأى أربع منهن بأن «دعم الأســرة» يعد أحد أهم العوامــل التي لا ينبغي تجاهلها في تطور مســارهن الوظيفي. وأفادوا بأن موظفات

القطاع العام يضعن كلاً من الأسرة والعمل في الاعتبار. وأخيراً، ذكرت موظفة واحدة فقط أن موظفة القطاع العام ينبغي أن تتمتع بعلاقات شخصية جيدة.

١٧- المناقشة:

يرى الكثير من الباحثين أن الإناث غالباً ما يعانون من معاملة غير عادلة بسبب التمييز على أساس الجنس (Catalyst, 2007; Singh and Vinnicombe, 2004; EOWA, 2003) ولكن العديد ممن أجريت معهن المقابلات أكدن عدم تعرضهن للتمييز على أساس الجنس. بل إنهن كن يعتقدن بأن نقص القدرات لدى المرأة أو العقلية المتحيزة هي التي تسببت في تعرضهن لمشكلات في مسيرتهن المهنية. بالإضافة إلى ذلك، أظهرت البحوث السابقة أن الاختلافات بين الجنسين من شأنها أن تؤدي إلى اختلاف أساليب القيادة (Kitchener, 1998; Eagly et al., 2003) ويوضح هذا البحث أن بعض من أجريت معهن المقابلات يعتقدن بأن المشرفين من الرجال لديهم توجه لتحقيق رسالة المنظمة، في حين أن المشرفات لديهن توجه نحو تنمية العلاقات. ومع ذلك، فإنه على الرغم من أن اختلاف الجنس قد يؤدي إلى اختلاف أساليب القيادة، إلا أن أكثرهن أكدن أن ذلك الاختلاف لا يمثل أهمية بالنسبة للقيادة. بل إن العوامل الأكثر أهمية للقيادة هي قدرة القائد والكفاءة المهنية والعلاقات الشخصية.

أوضحت بعض الدراسات ذات الصلة أنه يتعذر على النساء أن توازن بين الأسرة والعمل، مما يؤثر على فرصهن في الترقي (Byron, 2005; Zebedee and Swiercz, 2007; Dierdorff and Ellington, 2008; Greenhaus and Beutell, 1985; Netemeyer et al., 1996) ويوضح هذا البحث أن اختلاف الجنس لا علاقة له بتطور المسار الوظيفي للموظفين، وغالباً ما يكون ذلك نظراً لأن الموظفات يتلقين الدعم الكافي من أسرهن وأزواجهن حتى يتمكن من تركيز اهتمامهن على عملهن. فقد أكد خمس ممن أجريت معهن مقابلات على أن «دعم الأسرة» كان سبباً رئيساً في نجاحهن في الحصول على الترقيات. وغالباً ما يكون لدى رؤساء العمل داخل المنظمات صورة نمطية فيما يتعلق بالدور الذي تلعبه الإناث داخل أسرهن متأثرين في ذلك بالقيم التقليدية. فالموظفة التي نرمز لها بـ " و" والتي أجري معها مقابلة تخلت عن فرصتها في الترقي لأسباب عائلية، وليس لأن رئيسها كان يحمل تلك الصورة النمطية للأنثى التي عليها أن تحمل مسئولية الأسرة ومن ثم يعيقها ذلك عن الحصول على الترقية. ويعد ذلك مغايراً لوجهة نظر الكثير من الباحثين المتخصصين في ذلك الحقل.

وفيما يتعلق بالعلاقات الشخصية هناك اثنان من العوامل المهمة بما في ذلك نظام المرشد الرسمي وشبكة العلاقات الشخصية غير الرسمية. وقد توصل العديد من الدراسات إلى أن وجود نظام المرشد أدى إلى حصول الموظف على الترقية (Allen et al., 2004; Newman, 1993; Kram, 1985) ووجدت هذه الدراسة أن أربعاً ممن أجريت معهن المقابلات أشرن إلى أن تشجيع رؤسائهن لهن على المزيد من الدراسة كان السبب الرئيسي وراء حصولهن على ترقيات داخل المنظمة لأن ذلك عزز من ثقة رؤسائهم فيهن. ومع ذلك، عندما طلب منهن تقديم مقترحاتهن حول العوامل المؤدية إلى حصول الموظفات على ترقيات فإنهن لم يذكرن شيئاً عن ذلك الأمر. ويرى المؤلف أن ذلك ربما كان بسبب الاختلافات بين المنظمات الشرقية والغربية. ومن حيث الثقافة فإن جولد Gould وبيني Penny (1984) يضعان بعض الإستراتيجيات التي تساعد على تطوير المسار الوظيفي، بما في ذلك «دعوة رؤساء العمل لتناول الطعام وطلب التوجيه والنصح، والتي من شأنها أن تساعد على زيادة اهتمام الرؤساء بالموظفين وتزيد من مستوى الاعتماد عليهم. وذلك من شأنه توفير الدعم والتعاون في علاقات العمل، وهذا بدوره يساعد على الحصول على الترقية وتحقيق أهداف العمل. ويعد هذا الأمر إيجابياً جداً لعلاقات العمل المتبادلة بين الرؤساء والمرؤوسين. أما المجتمع الصيني، والذي يخضع لتأثير الكونفوشيوسية البعيد، حيث يحظى الجانب الإنساني والطقوس الدينية بمنزلة بالغة الأهمية بالنسبة لنظمها الأخلاقية والتربوية، فإن هناك تأكيد للطابع الاجتماعي للفرد وعلى العلاقات الشخصية (Lee, Shu-Chu, 2008: 114) ونظراً لذلك فسيكون من السهل اعتبار التفاعل بين الرؤساء والمرؤوسين نوعاً من التودد. ذلك بالإضافة إلى أنه نظراً لطابع الشرقيين الإنطوائي ولكونهم أكثر ميلاً للبقاء على مسافة من الآخرين ممن لا تربطهم بهم علاقات شخصية (Xiang, Tui-jie, 1993)، فقد مالت الموظفات اللائي أجري معهن مقابلات إلى عدم الإفصاح عن أن نظام المرشد أدى إلى حصولهن على الترقية. وربما يفسر ذلك السبب وراء اختلاف النتائج في هذا البحث عن المنظمات الغربية.

وبالإضافة إلى نظام المرشد، فإن شبكة العلاقات تؤدي دوراً مهماً في الجهود التي تبذلها الموظفة للحصول على المناصب الإدارية (Edwards at el., 1999; Tharenou, 1999) ومع ذلك، فقد توصل الباحث إلى أن من أجريت معهن مقابلات من الموظفات اللائي يشغلن مناصب عليا لا يعتقدن أن شبكة العلاقات غير الرسمية كانت حاسمة في حصولهن على الترقيات. ووفقاً لـ لاينيس Lyness

وثومبســون (2000) Thompson، فإن ذلك قد يكون بسبب استبعاد الموظفات اللائي يشــغلن مناصب عليا من شبكة العلاقات غير الرسمية بسهولة. فيمكن إتمام العديد من العمليات غير الرسمية للمنظمات من خلال الأنشطة الاجتماعية. وبالتالي أصبح الانخراط في الشــبكات الاجتماعية أمراً صعباً على المرأة أكثر من الرجال مما يقلل مــن تأثير دور المرأة، بل يجعل وصولهن إلى مناصــب الإدارة العليا أمراً أكثر صعوبة (Huang, Juan-Jung, 2000: 116). وربمــا يفســر ذلك الســبب وراء عدم اعتقاد الموظفــات اللائي أجريت معهن مقابلات بأن شــبكة العلاقات لا تؤدي إلى حصولهن على الترقيات.

يذكر راجان Rajan وكريشنان (2002) Krishnan في بحثهما أن الموظفة قد تكون أكثر نجاحاً عند مواجهتها تحديات العمل بأسلوب أكثر شراسة وقسوة. وتبين التجارب الشخصية والمقترحات الخاصة بالموظفات اللائي أجريت معهن مقابلات أن جميع كبار الموظفات المدنيات يعتقدن أن الخبرات الوظيفية والأسلوب النشط ضروريان للترقية. بالإضافــة إلــى ذلك، يعتقد البعض أيضاً أن الحظ وتقدير رؤســائهن لهن له دور في ترقيتهن، إلا أنه من المهم أيضاً الاســتمرار في اكتســاب الخبــرات والالتزام بمواقف جيدة في العمل للإبقاء على الجانب التنافسي في الحصول على الترقية.

١٨- خاتمة:

توصل هذا البحث إلى وجود اختلافات في أســاليب القيادة بالنســبة للمشــرفين مــن الذكور والإناث، إلا أن هــذه الاختلافات لم تؤثر علــى الأداء الوظيفي والكفاءة الإنتاجية للموظفين. وتعد النتيجة التي توصلت إليها هذه الدراسة مماثلة للدراسات التي أعدها الباحثون الغربيون. فقد ذكر معظم من جرت مقابلتهن في هذه الدراسة أنهن لم يواجهن صعوبات في تطوير مســارهم الوظيفي بسبب التحيز الجنسي. غير ان القليل منهن يواجهن بعض المشكلات مثل «السقف الزجاجي» أو «الأرضية اللزجة» التي وردت في بعض الأدبيات ذات الصلة. ومن المحتمل أن تكون المنظمات الحكومية لا تزال تشــهد هذه المشــكلات. ويرى الباحث أن الســبب وراء هذه المشــكلات هي السمات الشخصية أو الطبيعة الشخصية.

إن أحد عوامل النجاح الرئيســة في تطوير المســار الوظيفي بالنســبة للمشرفات رفيعات المســتوى يتمثل في اهتمامهن بكل من الأســرة والعمل على حد ســواء. ومع ذلــك، فــإن اللائي تقدمن بطلبات للحصــول على إجازة أمومة غيــر مدفوعة الأجر

ســـواء للموظف الحكومي أو للمدرسة ببرنامج تأمين الموظفين خلال عام ٢٠٠٨، بلغت نسبتهن ٣, ٩٤ ٪ (بما نسبته ١٦٧٧ نسمة)، في حين بلغت نسبة العاملين الذكور الذين تقدمـــوا للحصول على إجازة غير مدفوعة الأجر ٧, ٢٥٪ (بما نســـبته ١٠٢ نســـمة) ولا تزال الصورة النمطية للواجبات المنوطة بالأب والتي تتســـاوى مع الواجبات المنوطة بالأم موجودة داخل الأسرة. لذلك، يرى الباحث أن على الحكومة أن تراجع إجراءاتها الحالية وتعمل على تعزيزها وتوفير المحفزات لتشـــجيع الموظفين الذكور العاملين في القطـــاع العام على مشـــاركة المرأة في تحمـــل أعباء الواجبات الأبويـــة. فيجب على الحكومة على سبيل المثال، أن تسمح لكل من الأب والأم بالحصول على إجازة مدفوعة الأجر لمدة أســـبوع أو أســـبوعين، أو تقديم إعانات مالية أكبـــر للآباء الحاصلين على إجازات أسرية. وذلك من شأنه الإسهام في تغيير الفكرة السلبية لحماية حقوق المرأة في الماضي إلى فكرة إيجابيه للمساواة بين الجنسين في العمل.

وأخيـــراً، فإن الاختلافات في نتائج المقابلات وتحليل الأدبيات الســـابقة تكمن في شـــبكة العلاقات. حيث أكد العديد من البحوث ذات الصلة على أن شـــبكة العلاقات لها دور حاســـم في الترقية. ومع ذلك، فـــإن العديد ممن أجريت معهن المقابلات في هـــذه الدراســـة لم يذكرن ذلك. وربما كان الســـبب في ذلك أنهـــن يركزن على تعزيز الخبرة في تخطيطهن لمسارهن الوظيفي. وتُظهر بيانات المسح أن الحاجة إلى تدريب الموظفات الحكوميات من المســـتويات العليا والمتوســـطة أعلى مـــن حاجة الرجال في المنظمـــات الحكوميـــة (Tsai Hsiu-chuan and Huang Huan-jung, 2005) ولذلك ينبغي على الحكومة توفير البرامج التدريبية المناسبة لمساعدة الموظفات في الحصول على الترقيات لمناصب إدارية عليا.

الباب الثالث

القيادة الفعالة

الفصل الثالث عشر
تحسين فعالية الإدارة العامة في أفريقيا من خلال تعزيز القدرة القيادية للإدارة العامة المحلية

جون ماري كاوزيا
John-Mary Kauzya

تعزيز الإمكانات التنموية للمجتمع إشراك جميع اللاعبين وضمان التزامهم ومواردهم التنسيق بين الخطط التنموية القومية والمحلية تطوير الإمكانات السياسية والإدارية والتقنية والمجتمعية ضمان المهنية والاستخدام الرشيد للموارد الإعلان عن الإنجازات وضمان الاستدامة تحديد أوجه القصور ووضع إستراتيجيات للتعامل معها وضع مصالح الناس ورفاهيتهم في مقدمة أهداف الخطط والعمليات الإصرار على المهنية والشفافية والمحاسبة والنزاهة والسلوك الأخلاقي من الجميع وخصوصاً من جانبك أنت! تمهيد الطريق لتلبية احتياجات الأجيال القادمة.

١- مقدمة:

يختلف هذا الفصل مع الفكرة القائلة بأنه على الرغم من أن اللامركزية لا تزال قائمة في العديد من الدول الأفريقية، إلا أن تعزيز القدرات القيادية للإدارة العامة في الحكومات المحلية لم تتطور بنفس الوتيرة. فهناك بحث أولي أجري من خلال برنامج شراكة التنمية البلدية في شرق وغرب أفريقيا حيث يشير هذا البحث إلى أن قدرة الإدارة العامة في الحكومات المحلية تعاني ضعفاً شديداً بوجه عام. ويضع البحث خطوطاً عريضةً لما يعتبره المؤلف بعضاً من الأوجه التي قد تكون أداة لتطوير القدرة القيادية للإدارة العامة والحوكمة في الحكومات المحلية داخل أفريقيا. ويعرّج البحث بعد ذلك على التحديات التي تواجه القيادة على المستوى المحلي في أفريقيا

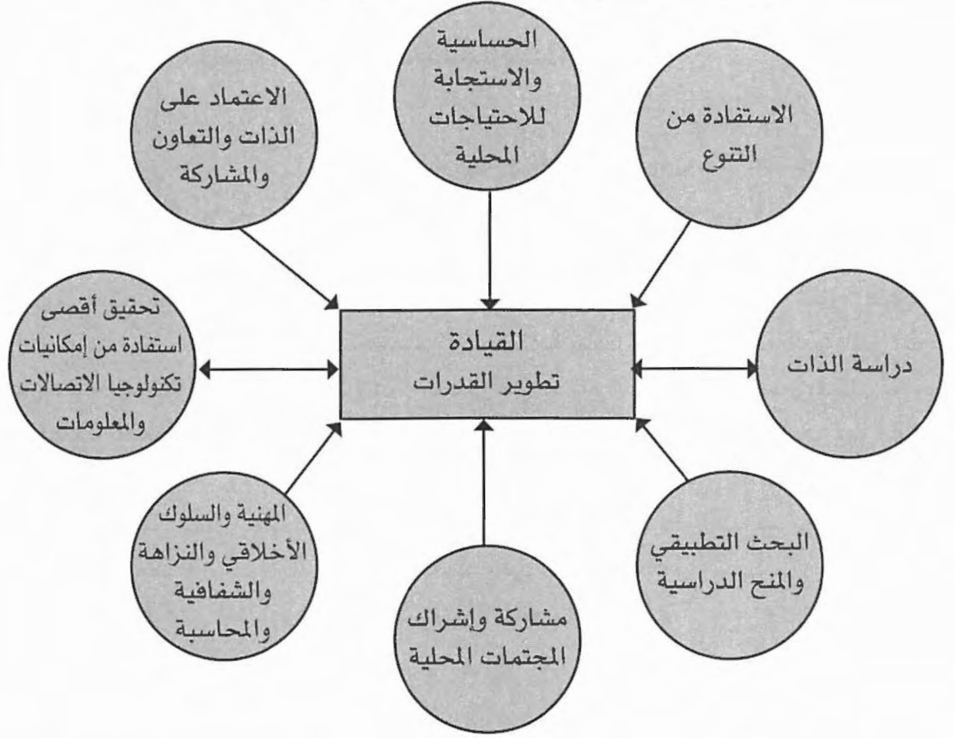
ويرى أن القيادة في ظل الحوكمة المحلية وضمن سياق العولمة تتجاوز حدود الحكومات المحلية لتصبح نشاطاً تشاركياً تنخرط فيه جميع الحكومات المركزية المحلية ويشترك فيه المجتمع المدني وأيضاً القطاع الخاص على المستويات المحلية والقومية والإقليمية والدولية. كما أن البحث يتناول بالدراسة القضايا المتصلة بوسائل التعايش بين الحوكمة اللامركزية وبين تطوير القدرة القيادية للإدارة المحلية على المستويين القومي والمحلي. كما أنه يناقش المدى الذي يستطيع عنده الدافع الذي يقف وراء اللامركزية في أفريقيا مساعدة الدول في بناء قدرات قيادية تركز على الشعوب وتستهدف تحقيق التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على المستويين القومي والمحلي. ويشير البحث إلى أن الحوكمة اللامركزية لديها القدرة على تعزيز عملية تطوير القدرات القيادية على المستوى المحلي ونشر القدرة القيادية عبر كافة أطياف المجتمع نزولاً إلى القاعدة الشعبية. ويعرض البحث في النهاية الإجراءات التي يمكن أن تتخذها سلطات الحكومات المركزية والحكومات المحلية وجميع شركاء التنمية المشاركين في الحوكمة اللامركزية للسيطرة على الحوكمة المحلية وتطوير القدرات القيادية المتنوعة على المستوى المحلي وذلك لتحقيق تنمية فعالة على صعيد القاعدة الشعبية والعمل على الحد من الفقر. كما يؤكد البحث أن القدرة القيادية للإدارة العامة والحوكمة المحلية تشتمل على جوانب بشرية وجوانب مؤسسية، حيث يشتمل الجانب البشري على قدرات ريادية وتكاملية وإدارية وتشغيلية. وما لا ينبغي أن نغفله هو أن الحكومات المحلية تضع ترتيبات هيكلية ومؤسسية يمكن من خلالها تطوير القدرات القيادية للإدارة العامة والحوكمة المحلية وذلك لإدارة العملية التنموية على مستوى القاعدة الشعبية وعلى المستويات القومية في نهاية المطاف. ويتمثل التحدي الذي يواجه الحكومات وشركاء التنمية في كيفية تطوير القدرات القيادية للإدارة العامة لهذه الحكومات المحلية لتمكينها من تنفيذ المهام الموكلة إليها وخدمة الشعب وتحقيق التنمية المستدامة.

٢- عناصر إرشادية للإدارة العامة المحلية وتطوير القدرة القيادية: نظرة عامة:

لتحقيق حوكمة محلية فعالة في أفريقيا فإنه ينبغي التخطيط لبرامج وأنشطة تهدف لتطوير الإدارة العامة والقدرة القيادية ومن ثم برمجتها وترتيب أولوياتها وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها مسترشدين في ذلك بما يلي:

شكل رقم (١)

دليل إرشادي لتطوير الإدارة العامة المحلية والقدرة القيادية



٢-١- الحساسية والاستجابة للاحتياجات والتحديات المعاصرة والواضحة التي تواجه القيادات والشعوب الأفريقية خصوصاً على مستوى المجتمع المحلي:

لا ينبغي أن يكون تطوير القيادة والإدارة العامة المحلية في أفريقيا تدريباً أكاديمياً فحسب بل ينبغي أن يكون كذلك جهداً واعياً يضع في الحسبان الحاجات والتحديات الموضوعيــة التي تواجه عملية التطويــر في القارة على المســتويات المحلية والقومية والإقليميــة والعالمية إلى جانب التحديات التي قد تواجــه أجيال القارة الأفريقية في المســتقبل. وكما جاء على لسان مارتن لوثر كنج «إذا كنت تريد تحريك الشعوب، فإنه ينبغي أن يكون ذلك نحو رؤية تكون إيجابية بالنسبة لهم، تتطرق لقيم مهمة وتستهدف تحقيق ما يرغبون فيه، كما ينبغي تقديم هذه الرؤية بصورة مقنعة تجعلهم يرغبون في تحقيقها». (Martin Luther King Jr.) والسؤال الذي يحتاج إلى إجابة هنا هو: إلى أي مدى تتسق الخلفية والنظرة المستقبلية والمعرفة والمهارات وشبكة الاتجاهات ...إلخ

لمسئولي الإدارة المحلية على المستوى المحلي مع احتياجات المجتمعات المحلية التي من المتوقع أن يطورها الإداريون المحليون؟

٢-٢- احترام إمكانية التنوع والاستفادة منها:

من بين التحديات التي تتطلب قيادة بصيرة خصوصاً على المستوى المحلي تلك التحديات التي نشأت عن المطالبات المتزايدة والملحة من أجل مشاركة شعبية وحوكمة رشيدة للاندماج العرقي والثقافي والنوعي والسياسي والاقتصادي والديني. فالقادة الذين لا يكونون تحديداً على دراية وإحساس بقضايا التنوع لن يخسروا فقط الفرص التي يتيحها التنوع الاجتماعي الثقافي وحتى التنوع السياسي الاقتصادي لقارة أفريقيا، ولكنهم سيفشلون كذلك في الاهتمام والاستجابة بشكل إبداعي للمطالب التي تنجم عن هذا التنوع. وقد يتسبب مثل هذا الفشل في صراع غير مرغوب فيه. فبالرغم من أن أغلب الصراعات تنشأ على المستوى المحلي إلا أن آثارها الكارثية تشعر بها أغلبية المجتمعات المحلية. ولذا فإنه ينبغي أن تكون إدارة التنوع بمثابة النقطة المحورية التي تحدد كفاءة مسئولي الإدارة العامة المحليين إلى جانب القادة السياسيين والإداريين والفنيين. أيضاً قد يكون من المهم أن نعرف إلى أي مدى يكون التنسيق بين مسئولي الإدارة العامة على المستوى المحلي في إدارة التنوع للتطوير.

٢-٣- النقد الذاتي:

ستظل القيادة البصيرة في أفريقيا آخذة في التطور مع استمرار تبنيها لسياسة نقد الذات ومع توقفها عن التخلي عن مسئولية اختياراتها وتبعاتها. وينبغي على قادة الإدارة العامة والحوكمة المحلية قيادة مجتمعاتهم المحلية وتوجيههم نحو دراسة أحوالهم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، بما في ذلك الموارد التي يمتلكونها، وذلك ليصمموا وينفذوا بشكلٍ جماعي برامج ومشروعات تمكّن المجتمعات من إيجاد طريق للخلاص من الفقر وتوفير أحوال معيشية أفضل ليس فقط لنفسها ولكن أيضاً للأجيال القادمة على وجه الخصوص.

٢-٤- البحوث التطبيقية والمنح الدراسية:

يؤدي الحاصلون على المنح الدراسية والباحثون دوراً بارزاً في الاستنباط من التقاليد الأفريقية، تلك القيم والصفات التي يمكن تطويعها بسهولة لتعزيز القيادة فيما يتعلق بصنع السياسات المرتكزة على الشعوب والموجهة للتنمية والتي تستهدف

تلبية التحديات الموضوعية والواضحة بحيث يتم وضع القارة الأفريقية بثبات على طريق النمو والتنمية المستدامة. ويؤمن مؤلف هذا الفصل بأن أغلب قادة الحكومات المحلية في أفريقيا لم يتقنوا كيفية استخدام الكليات والمراكز البحثية بالجامعات في إعداد البحوث التي تتناول طرق وأساليب حل المشكلات التي تتعلق بالتنمية المحلية والاجتماعية والسياسية والثقافية. ومع ذلك، فمن المعروف بشكل عام أنه عندما يجد الشابات والشباب في الجامعات والمراكز والمؤسسات البحثية الحافز فلا شك أننا نجد أن لديهم القدرة على المساعدة في اكتشاف حلول للمشكلات التي تعيق عمل الحكومات المحلية. وربما يكون ربط القيادة والإدارة العامة المحلية بالباحثين والمؤسسات البحثية أحد أساليب دعم تنمية القدرات على المستوى المحلي.

٢-٥- المهنية والسلوك الأخلاقي والنزاهة والشفافية والمحاسبة والتميز:

تعتبر السمات الشخصية والنزاهة والمهنية والسلوك الأخلاقي والشفافية والمحاسبة إلى جانب الالتزام بالتميز والبحث الدؤوب عن الكمال من بين السمات البارزة للقادة الذين تحتاج إليهم أفريقيا للتغلب على المعوقات التي تعترض عملية النمو والتنمية. وينبغي أن يكون لقادة الإدارة العامة المحلية القدرة على الوصول إلى المستوى المطلوب من هذه السمات. فسيادة القانون والحوكمة الرشيدة وفعالية الأداء واحترام حقوق الإنسان والخدمة الإيثارية للعامة ستتحقق جميعها من خلال قيادة تتسم بهذه السمات. وقد تبدو هذه السمات من الناحية الأخرى غير ذات صلة بتحقيق الأهداف التنموية للألفية Millennium Development Goals، ومع ذلك فإننا إذا نظرنا إلى هذه السمات عن كثب يتبين أنه بدونها تكون فكرة السعي وراء تحقيق الأهداف التنموية للألفية أمراً بعيد المنال.

٢-٦- الموازنة بين الاعتماد على الذات وبين الوعي والتعاون والشراكات والتواصل العالمي:

رغم حقيقة أن أفريقيا لها مشكلاتها الخاصة وأنه عليها أن تعتمد بشكل جوهري على ما لديها من تصميم على التخلص من هذه المشكلات والاستعانة بمواردها وقدراتها في حلها، إلا أن استغلال الإمكانيات التي تتيحها الشراكات والشبكات لاستكمال جهودها ودعمها يُعد كذلك مؤشراً على القيادة البصيرة. فوجود هذه الروح التي تستهدف الاعتماد على الذات أمر جيد ومحمود. ومع ذلك، فإن الاعتماد الفعال على الذات يتطلب تقييماً وفهماً واضحاً للقوى التي من شأنها أن تكون مكملة

لجهــود المــرء. وينبغي أن يكون قادة الإدارة العامة المحلية علــى وعي بالقوى العالمية التي قد تســهم في نجاحها، كما ينبغي أن يكونوا على دراية بكيفية تعبئتها وتحريكها. إذ المــزج بين التوقعات المتنامية وبين احتياجــات المجتمعات المحلية والنقص في قدرة الوحدات المســتقلة لدى الحكومات المحلية والحكومات المركزية وحتى الجهات المانحة وشــركاء التنمية فقط لتلبية هذه الاحتياجات يُجبر كل شــخص في كافة المســتويات علــى التعاون مع الجهات المعنية؛ ومن المؤكد أنه لهذا الســبب يركز الهدف الثامن من الأهــداف التنموية للألفية على تطوير الشــراكات. ولذا فإنه ينبغي أن يكون لإحدى القــدرات التي يتعين تنميتها لضمان وجود قيــادة فعالة للإدارة العامة في الحكومات المحلية علاقة بالقدرة على التواصل والتعاون وإنشاء وإدارة الشراكات.

٢-٧- المشاركة والإشراك للمجتمعات المعنية:

إن قادة الإدارة العامة في المجتمــع الدولي والحكومات المركزية والحكومات المحلية ذاتها بحاجة إلى تنمية عادات وأســاليب ومناهج لإشراك المجتمعات المعنية في تحديد مشــكلاتها والتعرف على احتياجاتها والوقوف على التحديــات التي تواجهها وصياغة حلول تناســب نمط التنمية الذي ترغب فيه. فقد أثبتت الخبرة بمرور الوقت أنه بغض النظر عما يحتاج إليه المرء لمســاعدة المجتمعات المحليــة على التطور، فإن المهمة تكون أســهل إلى حــد بعيد عندما تشــارك المجتمعات في مختلف نواحــي عملية التخطيط والبرمجــة وتحديد الأولويات والتنفيذ والرصد وتقييم معدل تطورها. ويتمثل التحدي الرئيس هنا في كيفية ضمان تمتع قادة الإدارة المحلية بالقدرة على القيام بذلك الأمر.

٢-٨- الاستفادة من إمكانيات تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات:

هناك مجموعة متنوعة من الأدوات التي يمكن لقادة الإدارة العامة المحلية تطبيقها لتحسين حياة الشعوب التي يتولون قيادتها. ويتمثل أحدث هذه الأدوات في تكنولوجيا الاتصــالات والمعلومــات. ورغم أنه قد يكون من غير المتوقع إتقــان القادة لتطبيقات هذه التقنيات، إلا أنه عليهم أن يقطعوا شــوطاً كبيراً نحو فهم الدور الذي يمكن لهذه التقنيــات أن تؤديــه في تلبية احتياجــات التنمية، في مجالات مثــل التعليم والصحة والحوكمة والإدارة الرشــيدة ومشــاركة المعرفة والمعلومات والأعمــال والتجارة وغير ذلك الكثير. وهناك حاجة لوجود فهم أفضل لكيفية اســتخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومــات فــي تحقيق التنمية الاجتماعيــة والاقتصادية وتزويد صانعي السياســة ومديري البرامج بإطار ذي توجه تنموي يســتهدف إفساح المجال للتدخل المرتكز على

تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات مدعومة بتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات في عدد من القطاعات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

٣- خلفية ومقدمة: إعادة تعريف وتصميم مخرجات الإدارة العامة على مستوى الحكومة المحلية:

إن الهدف من الإدارة العامة أو أساس فعاليتها على وجه الدقة قد تم إعادة تحديده منذ بداية القرن الثاني الميلادي بثلاث ظواهر وهي: (١) سياسات اللامركزية، (٢) الأهداف التنموية للألفية، (٣) العولمة.

٣-١- أهداف اللامركزية وما تقتضيه لتطوير القدرات القيادية للإدارة العامة على المستوى المحلي:

سوف نتناول في البداية أهداف اللامركزية وما تقتضيه هذه الأهداف لتطوير القدرات القيادية للإدارة العامة على المستوى المحلي. فمهمة تطوير المجتمعات المحلية تعد مهمة جسيمة بحيث لا يمكن إنجازها على مستوى الحكومة المركزية وحدها، حيث إن الحاجة لمشاركة الشعوب في تنميتها تقف بشكل جزئي وراء إعادة الترتيبات المؤسسية والهيكلية (ولنسمِّها هنا اللامركزية) لتيسير إشراك المواطنين في صنع وتنفيذ القرارات التي تستهدف تنميتهم. بالإضافة إلى ذلك، فإن اهتمام الحكومات والجهات المانحة وشركاء التنمية برؤية التمويل الذي تقدمه وقد أحدث تغييراً إيجابياً على مستوى المجتمع يتطلب ترتيبات تتيح لهم فرصة التأكد من أن حياة المجتمعات تتغير على نحو ملحوظ نتيجة لهذه الأموال. وبالملاحظة العابرة يتبين أن عدداً من دول أفريقيا يدعمون الحوكمة غير المركزية باعتبارها مقياساً للتحول الديمقراطي وتمكين الشعوب والحد من الفقر. وبينما يُنظر إلى التنمية في الغالب من حيث المشروعات المؤثرة والضخمة على مستوى القاعدة إلا أنها تستلزم في الواقع إدخال تحسينات إضافية على ضرورات الحياة اليومية العادية كالطعام والمأوى وتوفير الخدمات في مجالات مهمة مثل التعليم والصحة والمياه والطاقة والنقل ...إلخ. والدول الأفريقية أمامها مهمة كبرى تتمثل في العمل على إخراج شعوبها من الفقر المدقع. وقد تم، في جوانب كثيرة، إحالة الجزء الأكبر من المهام التنموية على مستوى المجتمع المحلي إلى الحكومات المحلية من خلال اللامركزية. والأمر الأساسي الذي يتضح من هذا السيناريو هو أنه من الأفضل أن نحكم على فعالية الإدارة المحلية من وجهة النظر الخاصة بإحداثها تغير إيجابي في حياة الشعوب على مستوى القاعدة حيث يكون

تأثير الفقر على أشده! وبتدقيق النظر على أهداف اللامركزية في عدد من الدول (مثل أوغندا، وجنوب أفريقيا، ورواندا، وكينيا) تظهر الطموحات التي تتمنى الشعوب تحقيقها من خلال الحوكمة اللامركزية.

٣-١-١- أوغندا:

- نقل السلطة الحقيقية إلى الحكومات المحلية بهدف تخفيف الأعباء الملقاة على كاهل المسئولين المركزيين والذين لا تتوافر لديهم موارد كافية.
- وضع الخدمات تحت السلطة السياسية والإدارية حيثما يمكن تقديمها بالفعل وهو ما يعني تحسين مستوى المحاسبة والفعالية وتعزيز شعور الشعوب بـ «ملكية» البرامج والمشروعات التي تقوم بها حكوماتها المحلية.
- تحرير المديرين المحليين من قيود المركزية وتمكينهم من تطوير هياكل تنظيمية فعالة ومستدامة مصممة بحيث تتلاءم مع الظروف المحلية على المدى الطويل.
- تحسين مستوى المحاسبة والمسئولية المالية عن طريق إنشاء حلقة ربط واضحة بين تسديد الضرائب وتوفير الخدمات التي تمولها.
- تحسين قدرة السلطات المحلية على تخطيط وتمويل وإدارة عملية تقديم الخدمات للمستخدمين.

٣-١-٢- جنوب أفريقيا:

- تشكيل حكومة ديمقراطية يمكن مساءلتها أمام المجتمعات المحلية.
- ضمان توفير الخدمات للمجتمعات بصورة مستدامة.
- تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- دعم وجود بيئة صحية وآمنة.
- التشجيع على مشاركة المجتمعات والمنظمات المجتمعية في المسائل التي تتعلق بالحكم المحلي.

٣-١-٣- رواندا:

- تمكين وإعادة تحفيز المواطنين للمشاركة في بدء وصنع وتنفيذ ومراقبة القرارات والخطط التي تهمها، واضعين في الاعتبار احتياجاتهم وأولوياتهم وقدراتهم ومواردهم المحلية عن طريق تحويل النفوذ والسلطة والموارد من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية والمستويات الأدنى.

- تعزيز المحاسبة والشفافية في رواندا عن طريق جعل القادة المحليين مسئولين بشكلٍ مباشرٍ أمام المجتمعات التي يخدمونها وعبر إنشاء ارتباط واضح بين الضرائب التي تدفعها تلك المجتمعات والخدمات التي تمولها الضرائب.
- تعزيز حساسية وسرعة استجابة الإدارة العامة للبيئة المحلية عن طريق التخطيط للخدمات وطرق تمويلها وإدارتها والتحكم فيها عند النقطة التي يتم عندها توفير هذه الخدمات، وكذا عن طريق تمكين القيادة المحلية من تطوير الهياكل والقدرات التنظيمية التي تضع البيئة والاحتياجات المحلية في الاعتبار.
- تطوير قدرة الإدارة والتخطيط الاقتصادي المستدام على المستويات المحلية التي ستكون بمثابة الأداة المحركة لإدارة تخطيط وتعبئة وتنفيذ التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للحد من الفقر.
- تعزيز الفعالية والكفاءة في تخطيط ومراقبة وتقديم الخدمات عن طريق تخفيف العبء على موظفي الحكومة المركزية المتواجدين في مواقع بعيدة ولا يستطيعون إدراك حاجات المواطنين لأنهم بعيدون عن الخدمات المقدمة.

٣-٣-١-٤- كينيا (حسب الدستور الجديد لعام ٢٠١٠):

- تعزيز الممارسة الديمقراطية المسئولة للسلطة.
- تقوية الوحدة القومية عن طريق الاعتراف بالتنوع.
- منح الشعوب سلطات الحكم الذاتي وتعزيز مشاركتهم في ممارسة سلطات الدولة وفي صنع القرارات التي تمسها.
- الاعتراف بحق المجتمعات في إدارة شئونها والمضي قدماً في تنميتها.
- حماية مصالح وحقوق الأقليات والمجتمعات المهمشة ودعمها.
- دعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتوفير خدمات قريبة وسهلة المنال في جميع أنحاء كينيا.
- ضمان الحصول على نصيب عادل من الموارد القومية والمحلية في جميع أنحاء كينيا.
- تسهيل لامركزية الهيئات الحكومية ووظائفها وخدماتها من العاصمة الكينية.
- تعزيز التوازنات والفصل بين السلطات.

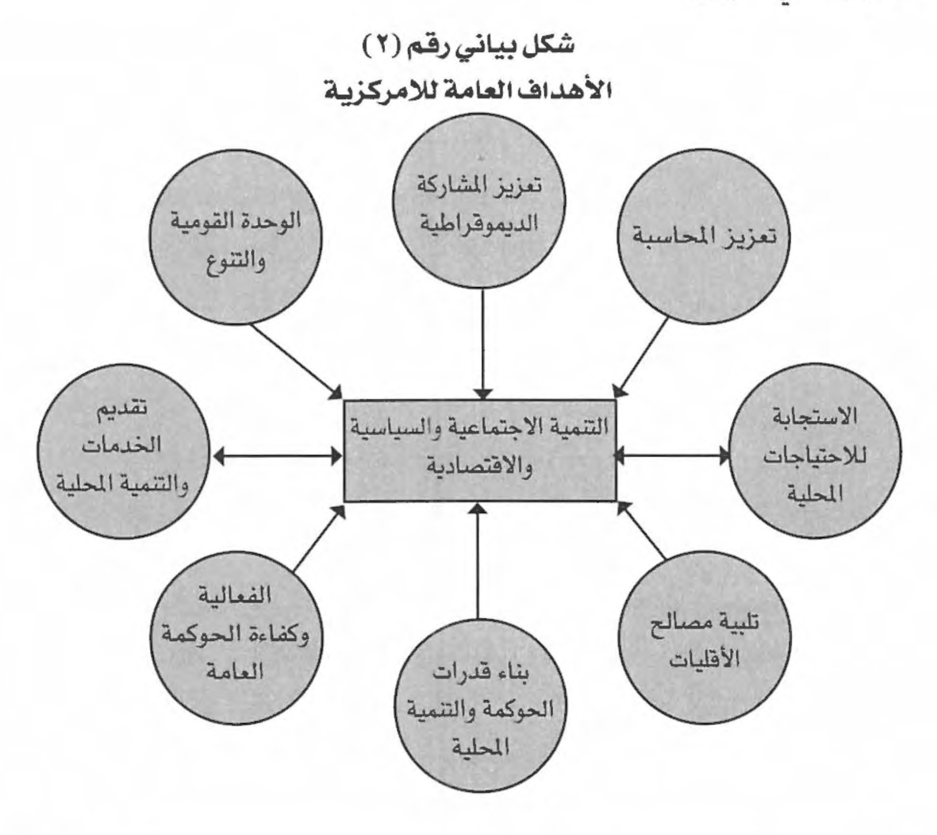
إن الفقرة التالية المقتبسة من وثائق «سياسة اللامركزية للحكومة الرواندية» توضح كيف أن الحكومات تضع أولوية للامركزية باعتبارها وسيلة الهيكلة للتنمية:

«إن الحكومة الرواندية، بالنظر إلى الأهداف المذكورة أعلاه، ترى اللامركزية على أنها أداة للتمكين السياسي للشعوب ومنصة للتحول الديمقراطي المستدام وترتيباً أساسياً لتعبئة طاقات ومبادرات وموارد التنمية الاقتصادية وسلاحاً لتصالح الشعوب والتكامل والرفاه الاجتماعي. فهي بشكل عام أداة لتعزيز ثقافة الحوكمة الرشيدة في البلاد (الحوكمة الرشيدة السياسية والاقتصادية والمدنية والإدارية). والأمل في تنمية رواندا يعتمد على إرادة شعبها وقوته. وتستهدف سياسة اللامركزية تخويل السلطة للشعوب وتمكينها من تنفيذ إرادتها لتحقيق تنمية ذاتية. فاللامركزية من شأنها أن تطور مؤسسات ليست ديمقراطية ومسئولة وشفافة فحسب، ولكنها تتميز كذلك بالكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات وتنمية المجتمع».

ويقدم الشكل البياني الموجود أدناه ملخصاً لتحليل الأهداف المذكورة أعلاه ويبين مدى الطموحات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي من المتوقع أن تحققها اللامركزية في أفريقيا.

شكل بياني رقم (٢)

الأهداف العامة للامركزية



٣-٢- ربط الحكومات المحلية بالأهداف التنموية للألفية:

ثانيــاً، إذا نظرنا لطريقــة ربط اللامركزية بالأهداف التنمويــة للألفية وما تعنيه بالنســبة لتنمية قدرات قيادة الإدارة المحلية داخل الحكومات المحلية، فإننا سنجد أن الحكومــات المحلية تُعد في الكثير من الــدول اللامركزية، ضرورية لتحقيق الأهداف التنمويــة للألفية نظراً لأن أغلب المجالات التي تم وضع الأغراض والأهداف التنموية للألفيــة فيها هي تفويضــات للحكومات المحليــة (مثل القضاء علــى الفقر والتعليم الأساســي والرعايــة الصحية الأولية والأمــراض المعدية والبيئــة والرعاية الصحية للأمومــة وفيروس إتش آي في/ الإيدز والملاريا ... إلخ). ويبين المربع التالي المأخوذ مــن منتدى الحكومــات المحلية للكومنويلث كيفية ارتبــاط الحكومات المحلية بتحقيق الأهداف التنموية للألفية (cf. Amis, 2009).

شكل رقم (٣)

الحكومات المحلية والأهداف التنموية للألفية

مربع رقم (٢): دور الحكومة المحلية في تحقيق الأهداف التنموية للألفية

الهدف التنموي للألفية	فرق الإطفاء والشرطة	إدارة المخلفات الصلبة	الطرق	التعليم الأساسي	المياه والصرف	الصحة الأولية	الصحة العامة	تخطيط استخدام الأراضي	التنمية الاقتصادية
١- (الفقر)	■ ■	■	■ ■	■ ■	■ ■	■ ■		■ ■	■ ■
٢- (التعليم الأساسي)			■	▪■ ■	■	■		■	
٣- (المساواة بين الجنسين)	■ ■			■ ■			■ ■		
٤- (وفيات الأطفال)		■ ■	■ ■	■ ■	■ ■	▪■ ■	■ ■	■	
٥- (صحة الأمومة)	■	■	■ ■	■	■ ■	▪■ ■	■		

الهدف التنموي للألفية	فرق الإطفاء والشرطة	إدارة المخلفات الصلبة	الطرق	التعليم الأساسي	المياه والصرف	الصحة الأولية	الصحة العامة	تخطيط استخدام الأراضي	التنمية الاقتصادية
٦- (فيروس إتش آي في/ الإيدز الملاريا)		■■		■	■■	■■■	■	■	
٧- (الأحياء الفقيرة والمياه)	■	■■	■■■	■	■■■	■	■■	■■■	■
٨- (الشراكة)									■

المفتاح: ■■■ تقديم خدمات مباشرة. ■■ علاقة غير مباشرة. ■ بعض العلاقة.

* في بعض الحالات قد تؤثر الحكومة المحلية سلباً على الهدف التنموي للألفية من خلال الحوكمة السيئة.

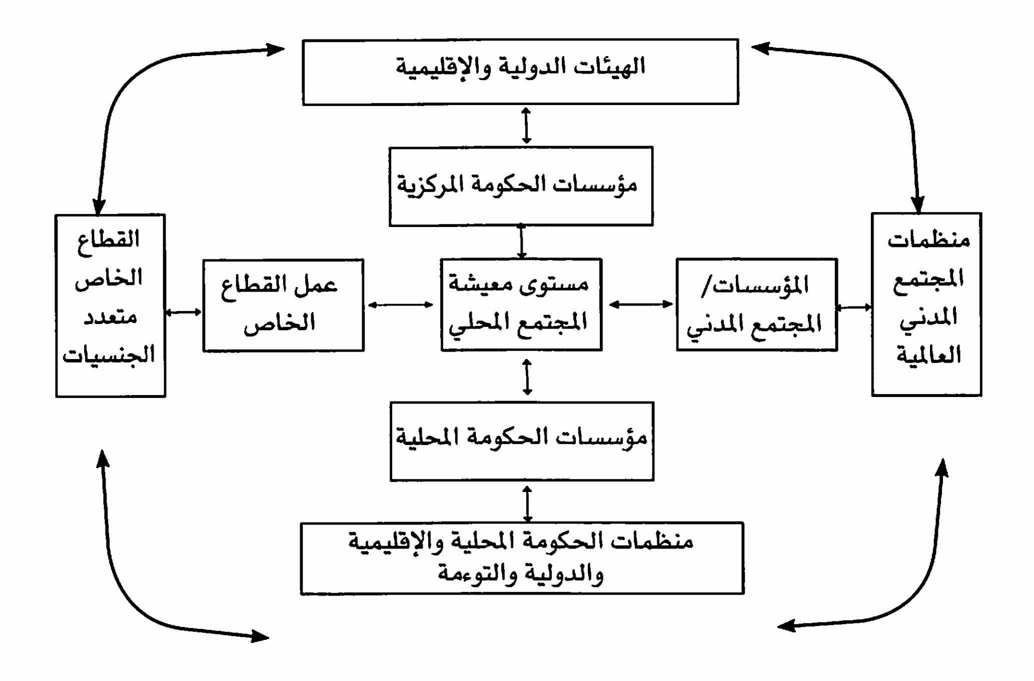
فـــي الحقيقة لا يعدو الجدول المذكور أعلاه أن يكون مجرد تعميم فحســـب. ففي بعـــض الدول، مثل رواندا وأوغندا، تعطي الأهداف الموضوعة في الوثائق التأسيســـية للحكومـــات المحلية تفويضاً مباشـــراً لهذه الحكومات للعمل علـــى محاربة الفقر على المســـتويات المحلية. وبنفس الدرجة، وفي نفس الدول وكذلك في جنوب أفريقيا، يتم تفويض الحكومات المحلية مباشرة بالتخطيط للتنمية الاقتصادية المحلية بالتعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المحلي. وفي رواندا، يعتبر عقد شراكات للتنمية الاقتصادية المحلية، وهو الهدف التنموي الثامن للألفية، جزءاً من تفويض الحكومات المحلية. وفي التحليل الأخير، وبعد الانتهاء من كل شـــيء سواء كان قولاً أو عملاً، نجد أنفسنا أمام هذا التساؤل: ماذا عساها أن تحقق الأهداف التنموية للألفية ما لم تكن على مستوى المجتمع المحلي؟ لنجد أن تأكيد تحقيق الأهداف التنموية للألفية على المستوى المحلي يشـــدد ويؤكد على الوظيفة الرئيســـية للإدارة العامة وهـي تقـــديم الخدمات العامة. ويعيـــد هذا بدوره التركيز على الحاجة إلـــى تعزيز قدرة الإدارة العامة في الحكومات المحليـــة على تقديم الخدمات. وهناك، بالإضافـــة إلى ذلك، حاجة إلى توضيح نمط الإدارة العامة المطلوبة للقيام بذلك.

٣-٢-١- قيادة الإدارة العامة الشبكية على المستوى المحلي:

لنتأمــل كيف تؤثر قوى العولمة على قيادة الإدارة العامة المحلية في تبني أســاليب التشابك والترابط لرفع القدرات اعتماداً على أصحاب المصالح من خارج نطاق الإدارة العامـــة. فالتحول في مهام قيادة الإدارة العامـــة المحلية فرض تغيراً في نمط الإدارة العامة والقيادة في الحكومات المحلية كما أحدث تغيراً في الحوكمة المحلية بشكل عام من حيث معرفتها ومواهبها وقدراتها وتوجهاتها وشــبكاتها وحتى طابعها الشخصي. فهذا التحول يحمل القيادة الحازمة والبصيرة والإستراتيجية والمتطلعة للمستقبل على إنشاء مجتمع محلي يحظى بالرخاء والازدهار. ولكن المشكلة هي أن القيادة، في زمن العولمـــة على المســـتويين الإقليمي والقومي، لم تعد قضية فـــرد واحد أو بعض الأفراد الحازمين من ذوي البصيرة والإستراتيجية والمتطلعين للمستقبل. فهي شبكة متكاملة تضم أفراداً وجماعات ومؤسســـات ومنظمات، منها العالمي والإقليمي والقومي وحتى المحلي، وهذه الشبكة هي التي تتشكل منها القيادة على مستوى الحوكمة المحلية. فهي شـــبكة يمكن أن نطلق عليها مصطلح القيادة الشـــبكية، التي تجمع الحكومة المركزية والحكومات المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني على المســـتويات المحلية والقومية والإقليمية والعالمية للعمل على إحـــداث التغيير وتحقيق التنمية على الصعيد المحلي. وبمعنـــى آخر، لم تعد قيادة الحوكمة المحلية مســـألة حكومـــات محلية وقادة محليين فقـــط. ففـــي ظل العولمة، أصبح الســـؤال «من هو قائدك المحلـــي؟» أكثر صعوبة من الســـؤال الإنجيلي «من هو جارك؟». ويوضح الشكل البياني التالي (شكل رقم ٣) هذا الأمر. وبهذه النظرة الشـــمولية للإدارة العامة على مستوى الحكومة المحلية أصبحت الإدارة العامة شـــأناً عاماً بمعنى الكلمة ليس فقط من حيث ممارســـة الإدارة العامة بانفتاح ولكن أيضاً من حيث مشـــاركة الأطراف المعنية وغيرهم من أصحاب المصالح. ومما ورد عن الأمين العام الســـابق للأمم المتحـــدة كوفي عنان Kofi Annan أنه قال: «إننا نتشـــارك في مواجهتنا لمصير مشترك أكثر من أي وقت مضى في التاريخ، وليس بمقدورنا أن نتحكم فيه إلا إذا واجهناه سوياً».

شكل رقم (٣)

لست وحدك: القيادة المتصلة للتنمية على المستوى المحلي (cf. Kauzya, 2003: 185)



يضع مفهوم الإدارة الشبكية أمام تنمية قدرة قيادة الإدارة العامة تحدياً يمكن صياغته ببساطة في هذا التساؤل «كيف يمكن لإدارة عامة معتادة على عمل منكفئ على الذات وفرض اللوائح أن ترفع وتدير شبكة من أصحاب المصالح كما هو موضح في الشكل البياني السابق؟» إن إيجاد هذا النوع من القدرة على مستوى الحكومة المحلية ليس أمراً سهلاً، مع كونه أمراً ضرورياً، إذا أردنا للإدارة العامة أن تكون فعالة على الصعيد المحلي.

٣-٢-٢- ماذا يمكن أن يكون الإطار المفاهيمي المطلوب للإدارة العامة والقيادة والقدرة بالنسبة للحوكمة المحلية؟

إذا كان الجزء الأكبر من مهمة تنمية المجتمعات، كما سبق إيضاحه، قد تراجع إلى المستويات الدنيا من الحوكمة من خلال اللامركزية، فإنه ينبغي تنمية قدرات الإدارة والقيادة العامة عند هذه المستويات. بمعنى آخر، أن اللامركزية في أفريقيا، وهي

غير كاملة كما يبدو الأمر للبعض (اللامركزية في الحقيقة يمكن أن تكون غير كاملة فحسب)، أحدثت تحولاً مهماً في مسئوليات وقدرات قيادة الإدارة العامة ويمكن لذلك النظر إليها باعتبارها أحد الترتيبات الهيكلية التي يمكن أن تسهم على المدى البعيد في تنمية قدرة قيادة وحوكمة الإدارة العامة في الدول الأفريقية. ومع ذلك، فإن هذا لا يعني فقط تحويل قدرات الإدارة العامة من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية عقب تحويل الوظائف والمسئوليات، بل إن ذلك سيكون مجرد جزء بسيط من المهمة، إذ المطلوب هو تحويل المفهوم والتوقعات والقدرة والجاهزية التشغيلية حتى يمكن تحويل الإدارة المحلية على المستوى المحلي إلى نطاق يمزج وبشكل مناسب بين المهنية الإدارية والفعالية والكفاءة الإدارية والحصافة القيادية وقدرة الحوكمة. وهذه بالتأكيد إدارة تتجاوز إمكانات خبراء الإدارة العامة التقليديين.

لم تكن الحكومات المحلية، في فترة من الفترات التي مرت بها الحوكمة الحديثة في الدول الأفريقية، وحتى بعد مدة طويلة من الاستقلال، سوى أدوات لتحصيل الضرائب وإدارة الفلاحين البسطاء في المناطق الريفية أو توفير خدمات بسيطة مثل جمع القمامة والحفاظ على القانون والنظام في مناطق الحضر. وخلال ستينيات وسبعينيات القرن العشرين، حظي هذا النمط المبسط من الإدارة العامة بقدر كبير من الدعم من قِبل المجتمع الدولي. حيث نجح في أن يحل محل الإدارة الاستعمارية الراحلة. ولكنه لم يتمكن من تلبية المطالب الجسيمة الناشئة المتمثلة في تعبئة الموارد وإشراك المواطنين في التخطيط لتنميتها أو تنفيذ تلك الخطط.

لقد أصبحت الحوكمة المحلية أكثر تعقيداً في ظل الأهداف السابقة التي فرضتها اللامركزية. فلم تعد تتعامل فقط مع توفير مدى أوسع من الخدمات ولكنها أصبحت تخاطب التوقعات التنموية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الأكثر أهمية للمواطنين في الريف والحضر. وأصبح المواطنون أكثر تعقيداً في فهمهم لما ينبغي عليهم توقعه من مدرائهم العموميين وقادتهم المحليين، وكيف ينبغي عليهم التعبير عن توقعاتهم، والمطالبة بالمساءلة وبخدمات أفضل وربط الضرائب التي يدفعونها بجودة وكمية ووقت الخدمات التي يحصلون عليها من الإدارة العامة. ذلك فضلاً عن أن المواطنين أصبحوا أكثر رغبة في الديمقراطية ويطالبون بأن يكون لهم دور أكبر في القرارات التي يتخذها المديرون والقادة العموميون والتي يكون لها تأثير على حياتهم. وحتى في أقصى المناطق الريفية، تحول المواطنون من كونهم تابعين لقادتهم إلى داعمين

ومشـــاركين في كافة الأعمال المتعلقة بالحوكمة. وتـــدل هذه الظاهرة على التغير في الطبيعة وحتى في مفهوم الإدارة العامة. وهذا ما سيتناوله العرض التقديمي التالي.

لقد أحدثت التوجهات الحديثة في التفكير والخطاب المتعلق بإدارة الشئون العامة، تحولاً في النموذج التراكمي من الإدارة العامة التقليدية إلى الحوكمة من خلال الإدارة العامة (١). ويمكن أن نلحظ، بعد هذه التوجهات والتحولات في النماذج، وجود أشـــياء تكميلية بين المفاهيم والممارســـات الثلاثة (الإدارة العامـــة، والتدبير العام، والحوكمة) كما يمكننا أن نلحظ أيضاً خســـائر ومكاسب للإدارة العامة بوصفها مؤسسة وتنظيماً هيكلياً ومجموعة من الممارسات ونطاقاً من القيم والمبادئ التي تُعد الدولة من خلالها قراراتها وسياســـاتها وتصنعها وتنفذها وتراقبها وتســـيطر عليها وتقيّمها إلى جانب أداءها لمجمل وظائفها، بما في ذلك تقديم الخدمات الضرورية للتنمية البشرية.

هناك تصور بأن الإدارة العامة عبارة عن منظمة بيروقراطية تعمل في إطار مجموعة من القواعد التي لها ســـلطة شرعية تفويضية قانونية، ولها خبرة، وتتمع بعدم التحيز، والاستمرارية، والسرعة، والدقة، والقدرة على التنبؤ، والمعايرة والنزاهة والمهنية، التي تسعى لتحقيق الصالح العام. وباعتبارها إحدى أدوات الدولة (Quermonne, 1991)، فإنه من المتوقع أن تكون هي التي تضع الأســـاس للتنمية والأمن البشـــري بما في ذلك حرية الأفراد وصيانة الحياة والممتلكات والعدل وحماية الحقوق الأساســـية للإنســـان وتحقيق الاســـتقرار وتقديم الحل الســـلمي للصراع ســـواء من حيث تخصيص وتوزيع الموارد أو خلاف ذلك. والإدارة العامة الفعالة على هذا النحو هي مسألة لا غنى عنها لضمان استدامة سيادة القانون والمساءلة.

ومـــع ذلك، فقد تعرضت الإدارة العامة، منذ أواخر ســـبعينيات القرن العشـــرين، لهجوم شـــديد من قبل المناصرين للقطاع الخاص ودوره في التنمية. وقد أبرز النقد الذي وجه للإدارة العامة الممارسات الروتينية والبطء وعدم المبالاة باحتياجات العامة والاســـتغلال والتبديد للموارد العامة والتركيز غير المناســـب على العملية والإجراءات أكثـــر من النتائج ... إلخ. وقد تم تصوير أداة الدولة (الإدارة العامة) برمتها على نحو ســـلبي باعتبارها عبئاً ثقيلاً على دافعي الضرائب. وظهرت مدرسة فكرية تؤمن بأنه مـــن الأفضـــل أداء وظائف التدبير العام عبر تطبيق المبادئ والممارســـات التي تتبناها إدارة المؤسســـات الخاصة مع الاهتمام بشكل خاص بالكفاءة والاقتصاد في استغلال

(١) عـــرض الباحـــث هذه الأفـــكار أمام «لجنة خبـــراء الإدارة العامة التابعة لـــلأمم المتحدة» خلال اجتماعها في شهر مارس عام ٢٠٠٤.

الموارد والتركيز على العميل والاعتماد على قوى السوق خصوصاً فيما يتعلق بالقرارات الاقتصادية. وتطلبت زيادة دور القطاع الخاص ونفوذه الحد من دور الدولة، والضغط باتجـاه تقليص حجم القطاع العام والتضييق على مجالات عمل الإدارة العامة. وبدلاً من شيوع مصطلح الإدارة العامة، شاع مصطلح آخر هو «التدبير العام». (١)

ومع ذلك، فقد بدأت في تسـعينيات القرن العشـرين الآثار السـلبية للتركيز غير المناسـب على الكفاءة والاقتصاد في تسـيير الشـئون العامة في الكشف عن نفسها حيث تدهور مسـتوى تقديم الخدمات العامة خصوصاً تلك المتصلة بشكل وثيق بتلبية المصالح العامة التي تم الاشـارة إليها بالسلع العامة. ولا يمكن توفير مثل هذه السلع والخدمات بشـكل كاف من خلال الالتزام الصارم بممارسـات وإملاءات قوى السوق. وفي حين أن المدير العام أعطى جُل اهتمامه للقواعد واللوائح والضوابط والإجراءات والعمليات على حسـاب توفير خدمات فعالة للعامة، انصب تركيز مدير التدبير العام على الكفاءة والاقتصاد في اسـتغلال الموارد على حسـاب الخدمة المقدمة للمواطن. وقـد فتحت الأخطاء في اللوائح والضوابط الباب لاسـتفحال الفسـاد في المناصب العامة وممارسات القطاع الخاص في إدارة الموارد البشرية (مثل التعاقدات)، وتناقص معدل الالتزام بقيم الخدمة العامة والتوظيف على أساس المحسوبية وليس على أساس الخبـرة المهنية في كثير من الدول. ولم يحصـل العامة في نهاية المطاف على الرضا المتوقع حيث أصبح من الواضح وجود بون شاسـع بين قوى السـوق والمصلحة العامة وأن قوى السوق لم تكن بالضرورة ذات فائدة للصالح العام. ولم تُدعَ العامة للمشاركة في اتخاذ القرارات والتخطيط والمراقبة وتقييم الإجراءات الحكومية حتى تضمن بقاء المصلحة العامة في مقدمة الإجراءات الحكومية.

وفـي أثناء البحث عن قرار ودور أقوى للمواطن في التأثير على أسـلوب تخطيط المديرين العامين وتنفيذهم لمهام الدولة بعدل وشفافية ومسئولية، ظهر مفهوم الحوكمة للتأكيد على المشـاركة والمصلحة العامة إلى جانب مساءلة المسئولين العموميين ليأتي في بؤرة تركيز التدبير العام. وقد طرح مفهوم الحوكمة الرشـيدة مقومات أساسـية للشـراكات والمسئولية المشـتركة حيث يجتمع مختلف أصحاب المصالح في القطاعين العام والخـاص وقطاع المجتمع المدني على المسـتويات المحليـة والقومية والإقليمية

(١) يرد في هذا الكتاب مصطلح «الإدارة العامة» كترجمة للمصطلح الإنجليزي Public Administration بينمـا يرد مصطلح "التدبير العـام" كترجمة للمصطلح الإنجليـزي Public Management.
المترجم

والعالمية ويكملون بعضهم البعض لإدارة الشئون العامة في عملية التنمية. وبالنظر إلى الملخص المذكور أعلاه للتوجهات والتحولات المفاهيمية، يتبادر إلينا هذا التساؤل الذي يثير الاهتمام بشأن متطلبات تعزيز قيادة الإدارة العامة من أجل حوكمة محلية فعالة وما يمكن أن تكون عليه قيادة الإدارة العامة المعززة. إذ ينبغي علينا في هذا المقام أن نتبنى رؤية وفكراً نقدياً.

إن الإدارة العامة، من الناحية المفاهيمية، تمثل جوهر التدبير العام كما تمثل كذلك جوهر الحوكمة الرشيدة. وقد تمثل الخطأ التاريخي في التوجهات المذكورة أعلاه، من وجهة نظر المؤيدين للتنظيم الإداري الجديد، والمؤيدين للحوكمة الرشيدة، في اعتقادهم بأن الإدارة العامة شيء مختلف عن هذين الشيئين. وبالتحليل الدقيق يتبين أن الإدارة العامة تشكل حلقة داخلية لا يمكن أن يكون لأي منهما فعالية بدونها. هذه المكانة المحورية للإدارة العامة هي التي تحتاج لإعادة التركيز وأيضا إعادة النظر في وضعيتها في عملية تعزيز الإدارة العامة على المستوى الحكومي. وعند تعزيز قدرة الإدارة العامة بهدف الوصول إلى حوكمة محلية فعالة، فإنه لا ينبغي أن ترتد الإدارة العامة لوضعيتها القديمة المتمثلة في السيطرة التنظيمية الحصرية والتوجهات الاحتكارية السلطوية في تقديم الخدمات. وينبغي أن تتبنى الإدارة العامة منهج الشراكة بين مختلف القطاعات وتدرك قيمتها ودورها حتى تتمكن من مشاركة الأعضاء الفاعلين في القطاع الخاص والمجتمع المدني على المستوي المحلي والقومي والإقليمي والدولي وذلك لتحفيز ورفع مستوى الخبرة والمعرفة والموهبة وكذلك الموارد من أجل الاستجابة الفعالة لحاجات العامة. وسوف تكون الشراكات أحد المقومات الرئيسية في إضفاء القوة على الإدارة العامة. وبمعنى آخر، أن تعزيز الإدارة العامة سينتج عنه الجمع بين أفضل سمات المفاهيم الثلاثة للإدارة العامة والتدبير العام والحوكمة الرشيدة لبناء أداة قوية تمكن الدولة وهيئاتها التابعة كالحكومات المحلية من أداء دور فعال يتسم بالكفاءة والاستجابة والشفافية والمسئولية والترابط الجيد.

ينبغي علينا، بعيداً عن النقاش المفاهيمي للإدارة العامة والتدبير العام والحوكمة الرشيدة، أن نضع في اعتبارنا أن التحول في مفهوم الإدارة العامة يفرضه واقع الطلب على الإدارة العامة. حيث تزايد الطلب على قيادة الإدارة العامة المحلية وممثلي الحوكمة من حيث العدد والتعقيد (انظر المربع رقم ١). ونتيجة لذلك، فقد تحولت مهمة قيادة الإدارة العامة من التوجيه والإدارة البسيطة إلى رفع مستوى الحوكمة الرشيدة والعمل على أن تكون نقطة الارتكاز.

مربع رقم (١): مزيد من المطالب على الحوكمة المحلية وقيادة الإدارة العامة

- مطلب تعزيز الشفافية ومشاركة المواطنين في صنع السياسات والإستراتيجيات والقرارات والعمل على تنميتها.
- مطالب المواطنين بخدمات أكثر وأفضل وفي توقيت جيد حتى في ظل التمويل المنخفض.
- الحاجة الماسة إلى الابتكار التنموي وريادة الأعمال.
- الحاجة إلى ترابط شامل بما في ذلك إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في تقديم الخدمات والتنسيق بين الحكومات المحلية وبين شركاء التنمية الآخرين لرفع قدرتها.
- زيادة التأكيد على المساءلة وسرعة الاستجابة وإعطاء الأولوية لاحتياجات المواطنين، والفعالية في تنفيذ الأجندة التنموية والكفاءة في استغلال الموارد وخصوصاً الموارد المالية.

٣-٢-٣- العلاقة بين الحوكمة اللامركزية وتنمية القدرة القيادية للإدارة العامة:

يتزايد تفضيل الحوكمة اللامركزية باعتبارها الأسلوب الأنسب للحوكمة الذي يمكن من خلاله النظر في آلية التدخل للحد من الفقر والتخطيط له وتنفيذ هذه الخطط ومراقبتها وتقييمها. وذلك لأنه من المأمول أن تتيح اللامركزية للمجتمعات قدراً أكبر من المشاركة في تحليل المشكلات وتحديد الاحتياجات وتخطيط المشروعات وتنفيذها، وهو ما يزيد بدوره من فرص التملك واحتمالية الاستدامة. وينظر إلى اللامركزية على أنها سياسة ذات قيمة عالية، فهناك أمل أن تتيح اللامركزية، في بعض الدوائر، الفرصة لشيوع سياسة السلام في مواقف يمكن فيها لمشاركة السلطة والممارسات المشتركة للسلطة أن يخفف من حدة الصراعات العرقية والدينية والإقليمية داخل دولة ما. ولكل هذه الأسباب وربما للمزيد غيرها، ينخرط العديد من شركاء التنمية على المستويات المحلية والقومية والإقليمية والدولية بما في ذلك الهيئات الدولية مثل هيئات الأمم المتحدة في دعم الحوكمة اللامركزية في العديد من الدول. ومع ذلك، فإننا بحاجة لأن نضع نصب أعيننا أن نجاح الحوكمة اللامركزية في الوفاء بوعودها يعتمد بشكل قوي على قيادة الإدارة العامة على المستويين المحلي والقومي.

إن المركزيـة إذا نُفـذت فإنها تضع الهياكل في موضعها الصحيح سـواء كان ذلك على مسـتوى الحكومة المركزيـة أو المحلية التي تفرز مسـتويات مختلفة من القيادة، وبمعنى آخر، أنها تفسـح المجال لتنمية قيادة الإدارة العامة من حيث المعرفة والمواهب والاتجاهات والشبكات والنظم والمؤسسات والقيم. ولذلك فهناك علاقة تعايش وتكامل بين اللامركزية وتنمية قيادة الإدارة العامة بمعنى أنه حتى تتحقق الحوكمة اللامركزية الفعالة، فإن ذلك يتطلب التزاماً من جانب قيادة الإدارة العامة على مستويات الحكومة المركزية والمحلية، وهي قيادة تثق في سـلطة الشعب على المستوى المحلي. وفي نفس الوقت، فإن هياكل الحوكمة المحلية توفر أرضية تدريبية يتم من خلالها تحديد وتدريب القادة من خلال عملية نشـطة تتمثل فـي إدارة الحكومات المحلية في جميع الجوانب (كتحديد المشـكلات وتصميم السياسات والإسـتراتيجيات وصنع القرار بما في ذلك اللوائح الداخلية وضمان الشـفافية والمسـاءلة وإدارة الموارد بشـكل عام). كما توفر الهيـاكل اللامركزية ترتيباً هيكلياً يمكنه تجميـع الجهود القيادية من القطاع الخاص والمجتمع المدني على المسـتويات الدولية والقومية والمحلية بهدف توحيد وتركيز موارد المجتمعات المحلية النامية.

وتعـد القيادة هي الأداة المحركة للحوكمة المحلية وكذا لتقديم الخدمات. وبدونها، لا يمكن لترتيبات حوكمة الشـركات أن تعمل بشكل فعال، بل تتعرض الخدمات العامة فـي النهاية للمعاناة. ففي اللامركزية التي يحركها العرض، أي عندما تقرر الحكومة المركزيـة بدء أجندتها اللامركزية والدفع بها، فإن المرء قـد يقول «في البداية، كانت هناك قيادة»! وحتى تنشـأ الحوكمة اللامركزية وتزدهر، فإنها تحتاج إلى قيادة إدارة عامة قوية لا تحظى بثقة الشـعب فقط، بل تثق كذلك في سـلطة الشـعب. فالقيادة الضعيفـة التي لا تثق في المواطنين وتفتقر إلى ثقتهم تخشـى اللامركزية لأنها تنظر إليهـا على نحو خاطئ باعتبارها تزيد من فقدانها لقوتها وسـلطتها. أما الحكومات التـي تقع تحـت قيادة قوية (وقـادرة) تميل إلى اللامركزية، فـي حين أن الحكومات التـي تقع تحت قيادة ضعيفة تميل إلى التفتت! إذاً يتضح أن هناك اختلافاً كبيراً بين اللامركزية والتفتت.

وتوفر الحوكمة اللامركزية، من ناحية أخرى، ترتيباً هيكلياً للمسـئولية المشـتركة ولممارسة السلطة وانتشارها رأسـياً بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وأفقيا بين اللاعبين الرئيسـيين في المجتمع المدني والقطـاع الخاص والمجتمعات القاعدية. ويتيح هـذا الترتيب الهيكلي الفرصـة لنمو قدرة القيادة وتنميتهـا، ويمكن للمرء أن

يستنتج وجود علاقة تعايش بين الحوكمة اللامركزية وتنمية قدرة قيادة الإدارة العامة حيث إن القيادة تُعد ضرورية لازدهار الحوكمة اللامركزية التي تُعد مكوناً أساسياً لنمو قدرة القيادة المحلية وتنميتها. ويتمثل دور القيادة في تحفيز وتعبئة قدرات المواطنين للعمل الجماعي في مواجهة تحديات التنمية على المستوى المحلي بالإضافة إلى تحديات القضاء على الفقر. هذه التحديات على الرغم من تعددها وضخامتها في السياق الأفريقي إلا أنه يمكن التغلب عليها. وسنتناول بعضاً منها في الفقرات التالية. وتكمن وراء هذه التحديات قضية حقيقية تتمثل فيما إذا كانت قيادة الإدارة العامة على مستوى الحكومة المحلية قد تم توفيقها بحيث يمكنها التعامل مع مثل هذه التحديات وما ينبغي القيام به لتنمية قدرتها لتتسق مع التحديات.

٣-٢-٤- التحديات التي تواجه قيادة الإدارة العامة على المستوى المحلي في أفريقيا:

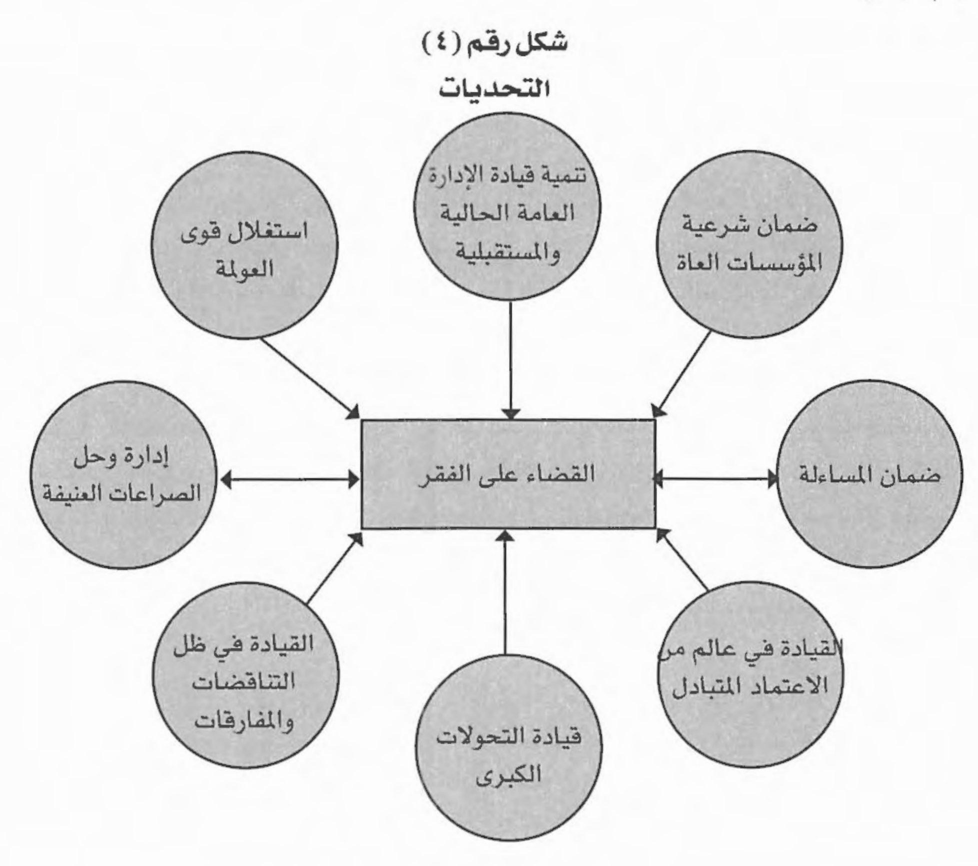
تُناقَش الحوكمة اللامركزية وتنمية القدرة القيادية للإدارة العامة في أفريقيا في سياق التحديات التي تواجه القارة وشعوبها. وينبغي إدراك كلا المفهومين وتنفيذهما بهدف تمكين القادة والشعوب من التعامل بشكل فعال مع التحديات الرئيسية التي تواجه الدول الأفريقية اليوم والتي من المحتمل أن تواجه القارة في المستقبل، وخصوصاً على الصعيد المجتمعي. وينبغي أن تكون برامج الحوكمة اللامركزية وتنمية قدرة قيادة الإدارة العامة مدفوعة بالإشارة والاستعراض الدائم لمثل هذه التحديات الفريدة والمطالب التي تستمر التحديات في فرضها على أساليب القيادة اجتماعياً وإدارياً وسياسياً. وعلى الرغم من كثرة هذه التحديات، إلا أنه تم إبراز التحديات التالية باعتبارها تحديات مهمة تواجه قيادة الإدارة العامة المحلية على وجه التحديد، وجميعها مرتبط بتحقيق الأهداف التنموية للألفية المتفق عليها دولياً كما أنها مرتبطة بتنمية أفريقيا [(١)]، وهذه التحديات هي: (١) تنمية قادة إدارة عامة محليين قادرين على التعامل مع التحديات الحالية والمستقبلية، (٢) استغلال قوى العولمة للاستفادة من التنمية المحلية، (٣) استئصال الفقر، (٤) إدارة الصراعات ومواجهة العنف ومنع

(١) الأهداف الآتية هي الأهداف التنموية للألفية التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في إعلان الألفية في سبتمبر ٢٠٠٠: (١) القضاء على الفقر والجوع الشديد، (٢) الوصول إلى مستوى تعليم أساسي عالمي، (٣) تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، (٤) خفض معدلات الوفيات بين الأطفال، (٥) تحسين صحة الأمومة، (٦) مواجهة فيروس إتش آي في/ الإيدز والملاريا والأمراض الأخرى، (٧) ضمان الاستدامة البيئية، (٨) تطوير مشاركة عالمية للتنمية.

وقوعه، (٥) شـــرعية مؤسســـات الدولـــة، (٦) ضمان المســـاءلة، (٧) القيادة في عالم يتزايـــد فيه الاعتماد المتبادل، (٨) قيادة التحولات الكبرى، (٩) القيادة مع التناقضات والمفارقات. إن أغلب هذه التحديات (التحدي الثامن في الحقيقة) يمكن النظر إليها باعتبارها متصلة بالعملية، بمعنى آخر، يمكن ربطها بالســـؤال التالي: ما الذي ينبغي فعله لاستئصال الفقر من أفريقيا. بقراءتنا لأغلب الأدبيات المتعلقة بتحقيق الأهداف التنموية للألفية وما ينبغي عمله للإسراع بذلك في أفريقيا، نلاحظ أن الإجابة العامة تتلخص في «توفير التمويل». ونحن نؤمن في هذا الفصل بأن ذلك ليس سوى جزءٍ من الإجابـــة ولكنه ليس كافياً وبالتأكيد ليس الأهم إذا لم يتم معالجة التحديات الثمانية، فلن ينتهي التحدي الرئيسي وهو استئصال الفقر بغض النظر عن حجم التمويل الذي يتم توفيره!

شكل رقم (٤)

التحديات

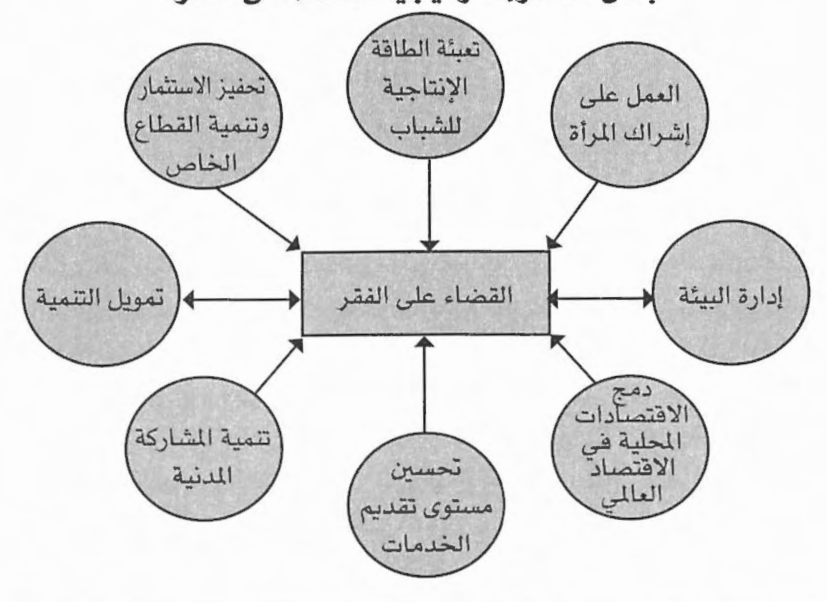


٣-٢-٥- التحدي الخاص بكيفية القضاء على الفقر بين المجتمعات:

«ينبغي أن يكون استئصال الفقر وضمان التنمية المستدامة سبباً لوجود الإدارة العامة» (UNDESA, 2001). ويتمثل التحدي الأكبر الذي يواجه قيادة الإدارة العامة المحلية والحوكمة بشكل عام في أفريقيا في استئصال الفقر على مستوى المجتمع. ويطل هذا التحدي بشكل سافر في وجه قيادة الإدارة العامة المحلية برأسه كل يوم لأن الفقر يظهر بكل وضوح ويتعمق لأقصى درجة عند مستوى القاعدة. فليس هناك ثمة ميزة في قيادة مجتمع يعاني من فقر مدقع يجعله عاجزاً عن إطعام نفسه وتعليم أطفاله وضمان مستقبله! ومن ثم فإنه ينبغي على قادة الإدارة المحلية على مستوى الحكومة المحلية والمركزية وضع مناهج عبر القطاعات لحل هذه المشكلات. ويُعد ذلك بالتحديد أمراً مهماً بالنسبة للحد من الفقر. كما أن الجوانب الآتية بحاجة لاهتمام خاص وهي: (١) تمويل المشاريع التنموية، (٢) تعزيز المشاركة المدنية ، (٣) تحسين مستوى تقديم الخدمات، خصوصاً في مجال المياه والصحة والقضاء على فيروس إتش آي في/الإيدز وتطوير التعليم والقانون والنظام والمواصلات والبيئة ... إلخ (٤) تعزيز الاستثمار وتنمية القطاع الخاص فضلاً عن دمج الاقتصادات المحلية في الاقتصاد العالمي، (٥) إدارة البيئة، (٦) الجنس (ذكر/أنثى) وشمول جميع المواطنين.

شكل رقم (٥)

بعض عناصر إستراتيجية القضاء على الفقر



لن يكون استئصال الفقر مهمة سهلة – وهذا توصيف مخفف – فإذا كان ينبغي تنفيذ عناصر إستراتيجية الحد من الفقر المذكورة أعلاه بشكل فعال، فإن هناك حاجة إلى قيادة إدارة عامة في الحكومات المحلية تجمع بين القدرات الملهمة والتكاملية والريادة العملية. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه القدرات، وتحديداً قدرة قيادة ريادة الأعمال، ينبغي تنميتها في كافة القطاعات وعلى كافة المستويات لتمكين الحكومات المحلية من المشاركة في عملية التفكير ووضع رؤية وإستراتيجية مستدامة تضع باستمرار حلولا للمشكلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المعقدة التي تعيق التنمية. وإذا كان للتنمية على مستوى القاعدة أن تتحقق، فإنه ينبغي أن تتمتع القيادة في هذا المستوى بالقدرة على التفكير بشكل إستراتيجي وتعبئة المجتمعات للمشاركة في عمليات التخطيط التنموي والتنفيذ والمراقبة والتقييم بأسرها. وللمرة الثانية يطرح السؤال المزعج نفسه: هل يتمتع مديرو الحكومات المحلية، بغض النظر عن توصيفهم الوظيفي، بهذا النوع من مزيج القدرات؟ وماذا نفعل لتطوير مثل هذا النوع من القدرات بين قادة الإدارة العامة في الحكومات المحلية؟ فالكليات الجامعية، ومعاهد التنمية الإدارية، وشركاء التنمية المشاركين في برامج تنمية القدرات على المستوى المحلي...إلخ بحاجة إلى التفكير في هذا السؤال وإعادة صياغة تدخلاتها الرامية لتنمية القدرات الأساسية لقيادة الإدارة العامة على المستوى المحلي والتعامل مع التحدي الذي يتمثل في استئصال الفقر.

٣-٣- التحدي المتمثل في القيادة والأداء بشكل فعال في ظل العولمة وفي عالم يتزايد فيه الاعتماد المتبادل:

إن تأثير العولمة، في العديد من النواحي، نلمسه في الغالب على المستوى المحلي، إذ قلما يتم فهم العولمة. فالأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التي هزت العالم بأسره، على سبيل المثال، سببت نقصاً حاداً في الأموال المخصصة للحكومات المحلية وارتفاع معدلات البطالة والمعاناة في العديد من المجتمعات. فقد كان من الصعب على العديد استيعاب أن المصاعب التي كانوا يجدونها على مستوى المجتمع سببها أزمة مالية نشأت بعيداً في وول ستريت بولاية نيويورك. وكان ذلك يمثل لقادة الإدارة العامة في الحوكمة اللامركزية، تحدياً كبيراً. ومن ثم فإنه ينبغي فهم العولمة من حيث طبيعتها وتأثيرها والطريقة التي يمكن بها استغلالها لتقليل تأثيراتها السلبية وتعظيم فوائدها الإيجابية على التنمية. ويتعلق هذا الأمر بشكل خاص بالدول الأفريقية حيث يصعب التأثير على العولمة. فإذا كانت الحكومات المركزية تجد صعوبة في التأثير على العولمة، فلا بد أن يكون الأمر أكثر صعوبة على القادة المحليين.

يُعد إنشاء شبكات وشراكات فعالة والحفاظ عليها وإتقان أساليب التفاوض والتحالف وتفهم عمليات المؤسسات الدولية مثل نظام الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز Bretton Woods Institutions والتأثير على التكتلات الإقليمية إلى جانب النظم المالية والسوقية العالمية بعضاً من العناصر المهمة التي سيتم تناولها. ويُعد تأثير الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي لم تتعافَ منه بعض الدول حتى الآن مثالاً على التحديات العالمية التي تؤثر على قيادة الإدارة العامة المحلية. والأهم، أنه ينبغي تنمية قدرة القيادة الملهمة والتكاملية والتي تتسم بالريادة العملية لتمكين قادة الإدارة العامة المحلية من توحيد قوى المجتمعات المحلية ليكونوا ممثلين فعالين ومؤثرين على الساحة العالمية حتى يمكن تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستوى المحلي.

قد تكون الطريقة المثلى للعمل في سياق العولمة هي تصوير قيادة الحوكمة اللامركزية على أنها نشاط تشاركي يشترك فيه القادة على المستويات الدولية والإقليمية والقومية والمحلية في القطاعين العام والخاص إلى جانب المجتمع المدني في ممارسة مشتركة للسلطة والمسئولية بهدف تنمية المجتمع المستهدف عبر المشاركة فيما سنسميه قيادة متشابكة / مترابطة. وستكون بداية الشبكة من الروابط التي تجمع بين منظمات القطاع الخاص والمجتمع المدني وهيئات الحكومة المركزية التي تعمل على المستوى المحلي، وتضم هيئات قومية وإقليمية ودولية. وبهذه الطريقة، فإن مسئولية ونجاح – أو الفشل بالنسبة لهذه المسألة – الحوكمة المحلية ستشترك فيها القيادة في كافة هذه القطاعات. وفي الغالب فإن الهيئات الدولية مثل البنك الدولي ونظام الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية هي التي تقدم النصح للحكومات فيما يتعلق بسياسات محددة. وعندما تفشل مثل هذه السياسات، فإن هذه المؤسسات نفسها هي التي تلقي باللوم على المؤسسات المحلية وحدها، حتى في الحالات التي يثبت فيها أن السياسات التي أيدتها بشدة هي سياسات خاطئة بطبيعتها. وبالنظر إلى إطار عمل قيادة الحوكمة المحلية المتشابكة / المترابطة، فلن يكون مثل هذا اللوم مقبولاً.

إن اللامركزية غالباً ما يُنظر إليها وبشكل خاطئ على أنها نشاطٌ منعزلٌ. ولكننا نؤمن بأن اللامركزية ينبغي أن تكون نشاطاً يُسهل عملية الاعتماد المتبادل بين مختلف الأطراف المعنية بالتنمية في القطاع الخاص والعام والمجتمع المدني على المستويات المحلية والقومية والإقليمية والدولية. ومع الوضع في الاعتبار البيئة السياسية الحالية في عالم يتجه نحو العولمة بشكل متزايد، فإنه ينبغي تعزيز مجالات جديدة من القدرة القيادية بما في ذلك إدارة التنوع وإدارة المعرفة والمعلومات ومهارات تكنولوجيا الاتصال

والمشـــاركات والتواصل إلخ. وينبغي على القادة الحاليين والمســـتقبليين معرفة وإتقان التوجهات الحالية نحو التكامل الإقليمي داخل القارة الأفريقية بشـــكل مطلق وخاصة على مستوى الحوكمة المحلية. وينبغي على القادة على المستوى المحلي أن تتوافر لديهم القـــدرة على تحليل التوجهات القومية والإقليمية والعالمية وأن تتاح لهم فرص التعاون لتنمية مجتمعاتهم المحلية. كما ينبغي أن يدرك القادة المحليون أنهم، في الشـــدة وفي الرخـــاء، لا يقفون وحدهم فـــي معترك التنمية الاجتماعية والسياســـية والاقتصادية المحلية وأن شـــركاءهم لا يقتصرون على هيئات الحكومة المركزية ومؤسســـات القطاع الخاص ومؤسســـات المجتمع المدني على المســـتويين القومي والمحلي. ويعتبر المجتمع الدولي، سواء كان هيئات حكومية أو شركات قطاع خاص متعددة الأطراف ومنظمات مجتمع مدني دولية، أحد مكونات قيادة الحوكمة على المستوى المحلي.

بل إن ذلك يمتد إلى حد بعيد لدرجة أن بعض السياســـات والإســـتراتيجيات التي تحـــدد وتيرة التنمية على المســـتوى المحلي يجـــري تحديدها على المســـتويين العالمي والإقليمي. ذلك هو الحال بالنسبة للأغراض والأهداف التنموية للألفية التي قررها قادة العالم في قمة الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر ٢٠٠٠. ويتطلب ترجمة الأغراض والأهداف التنموية للألفية إلى إستراتيجيات وبرامج وأنشطة تنموية قومية ومحليـــة لضمان تحقيقها وجود قيادة إدارة عامة على المســـتوى المحلي تتمتع بالوعي والقدرة على تفســـير وفهم البيئة التي يتم فيها صنع السياســـة العالمية وتأثيرها على التنمية على المســـتوى المحلي. ويحتاج تعزيز قدرة قيادة الإدارة العامة على مســـتوى الحكومة المحلية إلى الأخذ في الاعتبار تنمية القدرات بهدف التعامل مع جميع جوانب الحوكمة المتشابكة حتى يمكن تحقيق التنمية.

٣-٣-١- التحدي الخاص بكيفية قيادة تحول واسع:

ثمة فجوة كبيرة وبونٌ شاســـعٌ بين المستويات التنموية لأفريقيا وتلك الخاصة بباقي دول العالـــم، وخصوصـــاً العالم المتقدم. وتصبح مثل هذه الفجـــوة عميقة وغائرة مع تعمق المرء في المجتمعات الريفية المحلية بأفريقيا. ولا يمكن تجاوز مثل هذه الفجوات العميقة والغائرة بخطىً تنموية متباطئة، بل ينبغي على قادة الإدارة العامة المحلية تعبئة المجتمعات لمباشـــرة تحولات كبيرة الحجم وســـريعة لتجاوز تلك الفجوات. ولا يمكن القيام بذلك عن طريق المديرين العموميين المتمرسين فقط على إدارة القوانين واللوائح والقواعـــد، بل تتطلب هذه المهمة توافر المعرفة والمهارات والتوجهات والشـــبكات التي تتيح للمديرين العموميين إمكانية العمل مع الجهات المعنية، وتمكنهم من إيجاد التوازن

بين الأهداف الطويلة الأجل والأهداف القصيرة الأجل وإدارة هذه الأهداف في سياق التغيير، وتمكنهم أيضاً من تكوين رؤية وإستراتيجية مشتركة، وتتيح لهم كذلك القدرة على تمكين الشعوب. وينبغي على قيادة الإدارة العامة المحلية وبشكل أساسي تجنب الإستراتيجيات التنموية التدريجية التي تعزل الماضي عن الحاضر والحاضر عن المستقبل. ففي الدول التي تظل فيها المجتمعات على المستوى المحلي محرومة من أساسيات الحياة مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأساسية والمياه الآمنة والطرق والكهرباء والراديو والتليفزيون والهاتف والمأوى وحتى الطعام، يكون التفكير في مصطلحات مثل «امنحنا خبزنا اليوم»! أمراً طبيعياً بل غريزياً. إلا أنه ينبغي على قادة الإدارة العامة المحلية التغلب على مثل هذه الرغبات ومن ثم قيادة مجتمعاتهم نحو رؤى وإستراتيجيات تنموية طويلة الأجل، فالعالم الآن في مرحلة متقدمة على أفريقيا، والتغييرات البسيطة لن تجعل القارة قادرة على اللحاق بالركب. ولذا فإنه ينبغي على القيادة التحولية على المستوى المحلي تبني توجهات واسعة النطاق عن طريق تكثيف البحث عن المعرفة والتطبيقات التكنولوجية والشراكات والتفكير الابتكاري والتخطيط التنموي القائم على المجتمع.

من الضروري أن تكون برامج مثل الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد NEPAD) والأهداف التنموية للألفية متسقة مع الواقع المكاني للمجتمعات التي ستتملكها وتنفذها. غير أنه ينبغي أولاً أن يكون للقيادة في هذه المجتمعات نظرة عالمية تمكنها من الاستيعاب الكامل للمبادرات الإقليمية والعالمية التي يمكن أن تعود بالنفع على مجتمعاتها. وتقدم برامج مثل (نيباد NEPAD) فرصاً وإمكانات لتعبئة موارد التنمية والتخطيط لنتائج تنموية طويلة الأجل في مختلف المجالات التي تستهدف الحد من الفقر في القارة إذا تم ترجمة أهدافها إلى واقع ملموس على مستوى المجتمع المحلي.

إن دعم اللامركزية ومناهج الحوكمة المحلية لإدارة الشئون التنموية يستند إلى معرفتنا بأن المجتمعات المحلية لديها خبرة ومعرفة أفضل عن بيئتها ويمكنها لذلك أن تحدد احتياجاتها وإمكانياتها التنموية بشكل أفضل ومن ثم القيام بأنشطة تنموية تلبي هذه الاحتياجات. ومن المتوقع أن تؤدي المشاركة المباشرة للمواطنين في الأعمال التنموية على مستوى المجتمع إلى التخفيف بدرجة كبيرة من الضغط الواقع على الحكومات المركزية التي تعاني نقصاً شديداً في القوى العاملة والموارد المالية. ولذلك فإن أغلب سياسات اللامركزية تستهدف منح هياكل الحوكمة المحلية قدراً مناسباً من الاستقلالية لتكون الإدارة

العامـة أكثر قرباً من المواطنين ولجعل الحوكمة المحلية مسـئولة أمام جمهور الناخبين. ولهـذه العملية قيمة كبيرة لكونها تحث على المشـاركة الحرة والمسـاهمات الطوعية من جانب أعضاء المجتمع المحلي في الأنشطة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي يرون أنها تعود عليهم بالنفع. وينبغي أن تكون الإدارة العامة المحلية قادرة على تعبئة المجتمعات المحلية وتحفيزها للتفكير والتشـاور وطرح سـؤال مهم هو: «إذا كانت الأمور على هذا النحو، فما الذي ينبغي علينا فعله؟» إن الإجابة عن هذا التساؤل ينبغي أن تُصاغ على نحو تشاركي في صورة خطط تنموية محلية محددة وبرامج عمل وميزانيات إلى جانب تنفيذها ومراقبتها وتقييمها ومساءلتها. وينبغي أن تكون الهياكل القيادية على المستوى المحلي من النمط الذي يسهل هذا النوع من التخطيط وإعداد الميزانية والإدارة التنموية التشاركية. ويمكن الاستشـهاد في هذا الصدد بنموذج «عملية التخطيـط التنموي المتكامل بجنوب أفريقيا South Africa's Integrated Development Planning Process (IDP)» و«لجان التنمية المجتمعية في رواندا Rwanda's Community Development Committees (CDCs)». كذلك ترسـخت، في أمريكا اللاتينية، ثقافة إعداد الميزانية التشـاركية. إن قيادة وإدارة مثل هذه الهياكل من شأنها أن توفر بيئة تسهم في ازدهار ونمو قدرة الإدارة العامة على المسـتوى المحلي. ولكن ينبغـي أولاً أن تتأقلم قيادة الإدارة العامة على إدارة مثل هذه الممارسات.

٣-٤- التحـدي الخـاص بتطويـر قـادة الإدارة العامـة الحاليـين والمستقبليين في المستوى المحلي:

إن تطوير قادة الإدارة العامة في المستوى المحلي الذين سيضمنون أن تكون لأفريقيا دور فـي هـذا العالم هو في حد ذاته تحـدٍّ لقادة اليوم. وهناك توجه لمناقشـة هذا التحدي بالإشـارة إلى مسـتوى الحكومة المركزية فقط، علـى الرغم من أهميته على المستوى المحلي كذلك. ويتعلق الجانب الأول من هذا التحدي بتخطيط التعاقب، وهو الذي يُعد في الواقع إعداد لتسـليم القيادة في إدارة شئون دولة ما. فالواجب المنوط بكل قائد أياً كان مستواه وأياً كان القطاع أو المؤسسة التي يعمل فيها يتمثل في ضمانه أن القيـادة القادرة لا تنتهي عنده. وكما ذكر جارلو فإنه «عند مناولة القيادة، لا تمثل كيفية ركضك اختلافاً، إذا أسـقطت الشارة» (Garlow, 2002: 175). ومن ثم ينبغي تطوير القدرة على تطوير قادة المسـتقبل وضمان تخطيـط فعال للتعاقب على جميع المسـتويات في القارة. «ويعتبر التعاقب إحدى المسئوليات الرئيسة للقيادة. فالإنجاز يتحقق للشـخص إذا كانت لديه القدرة على القيام بأشـياء عظيمة لنفسه. ويتحقق

النجاح عندما يُمكِّن القائد أتباعه من القيام بأشـياء عظيمة معه. ويتحقق له النفوذ والأهمية عندما يقوم بتطوير القادة ليؤدوا له مهام عظيمة. غير أن الإرث الذي يتركه الفرد ينشأ فقط عندما يضع منظمته على ذلك الطريق الذي يجعلها قادرة على القيام بأشياء عظيمة بدونه» (Maxwell 2002: 104). ويدور النقاش في هذا الفصل حول الحوكمة اللامركزية، والتي من خلال تنمية هياكل الحوكمة الديمقراطية على المستوى المحلي والتي تضمن تعاقباً سلسـاً في قيادة الحكومة المحلية، قد تقوم بالفعل بحماية المسـتوى المجتمعي من الصدمات التي تسـببها أسـاليب التعاقب غير المتوقعة وغير المتوافقة على مسـتوى القيادة السياسية للحكومة المركزية. ثانياً، تحظى الدولة، من خلال الحوكمة اللامركزية، بفرصة تطوير الممارسـة القيادية واختبارها على مستوى الحوكمة المحلية، التي يمكنها أن تسـتلم الشـارة على المستوى القومي. وحتى يحدث ذلك فإنه ينبغي على كل مشارك في قيادة الحوكمة المحلية أن يُسهم في تطوير القادة، بما في ذلك أسلوب اشتراك الشباب والنساء في القيادة على المستوى المحلي.

عندما ناقشـت هذه المسـألة للمرة الأولى مع مجموعة من قادة الحكومة المحلية، أثـار أحد القـادة في إحدى البلديات سـؤالاً بدا مزعجاً إلى حد ما. وكان سـؤاله: لماذا أتحمل مسـئولية تطوير القدرة القيادية لجماعة سياسـية معارضة لي وتسـعى للحصول على منصبي؟ بدا السؤال منطقياً في سياق المنافسة ذات التعددية الحزبية، ولكنـه أقلقني لأن مثل هـذا المنطق يجتزئ من فرص بناء قـدرة قيادية عبر المجتمع بأكمله. ويُعد ذلك منافسـة سياسية عنيفة، تأتي بنتائج عكسية من حيث بناء القدرة القيادية أو حتى التنمية على المسـتوى المحلي. وينبغي أن يكون الشـغل الشاغل لأي قائد حالي هو ضمان أن المجتمع بأسـره لديه القدر الكافي من الإمكانات والقدرات القيادية إلى الحد الذي يجعله يتوقف، من الناحية التنموية، عن الاكتراث بمن يشـكل الحزب السياسـي الذي يعتلي سـدة الحكم. وفي ظل سياسة التنافس على المناصب القيادية، لا ينبغي ترجمة خسـارة مجموعة من القادة لانتخابات سياسية إلى خسارة للتنمية الاقتصادية والسلام ومكاسب حققتها المجموعة في مجالات أخرى مثل البيئة والمسـاواة بين الجنسـين والحد من الفقر والنظام وحكم القانون والشفافية والمساءلة والإنصاف وحقوق الإنسـان وشـبكات التنمية وتقديم الخدمات ... إلخ. ولذلك عند النظر من هذه الزاوية، فإن كل قائد من قادة الحكومة المحلية يتحمل مسئولية أساسية تتمثـل في رعاية القـدرة القيادية في المجتمع لتنمية ذلك المجتمع حتى لو لم يعد مثل هذا القائد موجوداً فيه.

إن أحد الجوانب المهمة الأخرى التي يتضمنها هذا التحدي هو مهمة إعادة اكتشاف الأساليب أو السمات القيادية التي ربما كانت راسخة في ماضي أفريقيا وفلسفتها وثقافتها وعاداتها وسلوكها، والتي يمكن الاستفادة منها في استكمال الأساليب القيادية الغربية الحالية لتوليد أسلوب قيادة يناسب الحالة والبيئة الأفريقية بشكل أفضل. فهناك قدر من التأثر المؤكد في العقلية والنظام القيمي الأفريقي الذي يميزها عن العقلية والنظام الذي يتبنى المنهج الغربي أو الأوروبي والتي تتصل بالتفكير في الإدارة العامة، ومن ثم تطوير إدارة القطاع العام في أفريقيا. وبهذا المعنى فإن الحوكمة اللامركزية تقدم مجالاً للممارسة على المستوى المحلي، خصوصاً على مستوى المجتمع القاعدي، يهدف إلى ممارسة القيادة المجتمعية لأساليب قيادية يعرفونها بشكل أفضل. ويمكننا الإشارة إلى خبرة جاكاكا Gacaca وأموجاندا Umuganda وأبوديه Ubudheh حسبما تم إعادة اكتشافه في رواندا. أيضاً هناك العديد من الأمثلة في مجال القيادة التقليدية الأفريقية والتي يمكن الاستفادة منها في الحوكمة اللامركزية. وبالتفكير في ذلك الأمر يتساءل المرء عن السبب الذي اضطر خبراء المنظمات الغربية إلى تعليم أفريقيا الحوكمة «المشتركة» أو الحوكمة «التشاركية» في حين أن هذا هو المجال الذي تتميز به المجتمعات الأفريقية. إن جاكاكا وأموجاندا وأبوديه في رواندا هي مجرد أمثلة! ومن ثم يصبح السؤال هو كيفية ضمان رسوخ مثل هذه التوجهات الابتكارية في قدرات قادة الإدارة العامة على مستوى الحكومة المحلية.

ينبغي على قادة الحوكمة المحلية أن يضعوا دائماً في حسبانهم أن القيادة تعني رفع إمكانات المواطنين ممن هم تحت قيادتهم والعمل على بناء التزام مشترك معهم، وتنظيم حكمهم، وتنمية قدرات كل شخص فيهم، خاصة قدراتهم أنفسهم وقدرات أولئك الذين يعملون معهم (Kraines, 2001: 11). وغالباً ما يجادل البعض بأن القيادة تعمل وتقوم بتعبئة «التبعية» على أفضل وجه عن طريق العواطف. وفي ذلك يقول جوليما Golema «القادة العظام هم من يحركوننا. فهم يشعلون حماسنا ويلهموننا بأفضل ما في داخلنا. وعندما نحاول تفسير سبب فعاليتهم الشديدة، فإننا نتحدث عن الإستراتيجية والرؤية أو الأفكار المؤثرة» (Golema et al., 2002). إن صح ذلك، فهذا يعني أن الحوكمة اللامركزية تقدم أفضل هيكل لتعبئة مشاعر وطاقات المجتمعات المحلية من أجل تنمية هذه المجتمعات. إذ العواطف التي تتعلق بالتنمية تكون أكثر تركيزاً على مستوى المجتمع المحلي عنه على المستوى القومي ويمكن لذلك تعبئتها بسهولة لإنجاز مشروعات خدمية وتنموية تتصل، على سبيل المثال، بالمياه والصحة والمدارس والطرق والتنمية الزراعية والثقافة والبيئة ... إلخ.

٣-٤-١- كيفية ضمان مهنية ونزاهة وسلوكيات وشفافية ومساءلة قيادة الإدارة العامة:

لكي تظل الحوكمة اللامركزية قابلة للتطبيق في نظر المواطنين والحكومة المركزية والجهات المعنية بالتنمية، فإنه ينبغي على سلطات الحكومة المحلية، خصوصاً القيادة، أن تظهر مهنية مستدامة ونزاهة وسلوكاً أخلاقياً وشفافية ومساءلة ليس فقط تجاه السكان المحليين بل تجاه الحكومة المركزية كذلك. وكما أن نقص المساءلة لدى الحكومة المركزية أمام المواطنين يسبب زعزعة الاستقرار، فكذلك المساءلة غير الكافية للحكومة المحلية، إذ ينبغي وضع مسارات وأساليب واضحة من المساءلة وينبغي فهمها وتطبيقها بشكل كامل بطرق مبسطة للمواطنين لتشترك مع قيادتها وتطالب بالشفافية والسلوك الأخلاقي وبالفعالية في تحقيق الأنشطة المخططة وبالكفاءة في استغلال الموارد الهزيلة وبالنزاهة في العمل والفكر. لقد جرى في هذه الأيام تسييس قضايا المساءلة، ما أدى إلى خطر إخفاء ما تعنيه مساءلة القيادة بالمعنى الدقيق للمفهوم. فهناك، على سبيل المثال، مساءلة إدارية يمكن تقسيمها إلى: (١) «مساءلة فعالة» تتطلب مساءلة أولئك المنوط بهم تحقيق أهداف أو مهام أو الذين يُعهد إليهم بالموارد اللازمة لتحقيق هذه الأهداف عما أنجزوه. والمساءلة الفعالة هي رد على سؤال بسيط وهو: هل حققت الأغراض؟ أو هل أنجزت المهام؟ (٢) «مساءلة الكفاءة» التي تتطلب أن يكون الاهتمام، عند عرض الإنجازات، منصباً على الموارد (البشرية، والمادية، والمالية، والوقت، إلخ) التي تم استخدامها لتحقيق الإنجازات (٣) «مساءلة العمليات» التي تتطلب اتباع عمليات وإجراءات محددة عند إنجاز المهام وتحقيق الأهداف. ويُعد وجود خطأ في هذا المستوى مؤشراً على أن الفساد قد يوجد بسهولة. (٤) «المساءلة القانونية» التي تتطلب اتباع قوانين ولوائح وقواعد محددة عند إنجاز المهام وتحقيق الأهداف المحددة. وهذا هو أساس سيادة القانون. أما قصر المساءلة على الجوانب المالية فقط فيمثل إفراطاً في تبسيط عبء المساءلة على القادة. والسؤال الذي ينبغي الرد عليه فيما يتعلق بتعزيز الحوكمة المحلية (أو الحوكمة اللامركزية) هو إلى أي مدى تسهل اللامركزية من ممارسة هذه المساءلات المختلفة. وأعتقد بأنه إذا كان هناك مستوى مطلوب فيه المهنية والنزاهة والسلوك الأخلاقي والمساءلة، فإن هذا المستوى هو مستوى الحكومة المحلية. والسبب بسيط، وهو أن الحكومات المحلية هي نقطة التقاء بين الحكومة والمواطنين. كما أن أفعال قادة الإدارة العامة المحلية مرئية بشكل مباشر للمواطنين وقد تنطلق شرارة النزاع أو الامتعاض من خطأ في سلوك أي موظف عمومي في هذا المستوى، وهو ما يؤدي إلى تشويه صورة الحكومة بأسرها.

٣-٤-٢- كيفية منع / إدارة الصراع والعنف:

دارت رحى العديد من الصراعات الهدامة والعنيفة منذ أمد بعيد في القارة الأفريقية. وربما يكون هذا هو أقوى مؤشر على ضرورة تعزيز القدرة القيادية في أفريقيا حتى تتعامل مع الصراع دون اللجوء إلى أساليب عنيفة. فالاستقرار والأمن هما السبيل لتعزيز التنمية المستدامة واجتثاث الفقر. فالدول التي نجت من الانزلاق إلى دائرة العنف، في حاجة ماسة إلى أن تتوافر لديها القدرة على إدارة الصراعات حتى تتحاشى آثار الانزلاق إلى دائرة الصراع مرة أخرى. وفي الدول التي تعاني من الصراع، فهناك حاجة ماسة إلى أن تتوافر لديها القدرة على إدارة الصراعات لضمان التوصل إلى حلول دائمة. أما في الدول التي لم تتعرض للعنف بعد، فهناك حاجة ماسة إلى أن تتوافر لديها القدرة على إدارة الصراعات لضمان التخطيط لعمليات التنمية والحوكمة وإدارتها بشكل يضمن تحقيق تنمية سلمية. ومن الضروري أن يتم في أفريقيا تطوير قدرة قيادية متكاملة في كل قطاع وعلى كل مستوى لضمان التماسك الاجتماعي ولتحاشي الانزلاق إلى دائرة العنف المدمر. ولقيادة الحوكمة المحلية دور مهم في هذا الجانب ينبغي عليها الاضطلاع به، فمعظم الصراعات التي تنشأ بين الدول غالباً ما تندلع تحت عين القيادة المحلية وبدعم منها وتشجيعها. وينشأ بعضها إثر نزاع دائر حول الموارد أو حول مسائل أخرى مثل الدين أو العرق ... إلخ. ويعتمد نجاح الحوكمة غير المركزية إلى حد كبير على عمل قيادة الحكومة المحلية وقيادة الحكومة المركزية التي تعمل بمشاركة جميع الجهات المعنية بالتنمية في المجتمع المدني والقطاع الخاص. وعندما ترى قيادة الحكومة المحلية وقيادة الحكومة المركزية نفسها شريكاً وليس خصماً في التنمية، تكون هناك فرص بأن تصبح الحوكمة اللامركزية دائمة وهو ما يسهم في نجاح عملية السلام والتنمية.

٣- ٤- ٣- كيفية بناء ودعم شرعية مؤسسات الإدارة العامة والحصول على ثقة العامة:

إن بناء الشرعية والثقة أمرٌ مهم. وهو أمر يمكن القيام به وفق آليات المشاركة الفعالة والقوية وعبر التحديد الواضح للأدوار والعلاقات بين المجالات الحكومية المختلفة. كما يقصد بذلك أيضاً تطوير ثقافة إدارية تستند إلى سيادة القانون ونظام يضمن ثقة العامة والمساءلة ويتحاشى الإفلات من العقاب والتعسف في إدارة الشئون العامة على المستوى المحلي. ويُعد بناء قدرات قيادة إدارية كافية حول قضايا لا تقتصر على هيمنة القوانين والنظم واللوائح والإجراءات، بل تشتمل كذلك على الشفافية والمساءلة والسلوك الأخلاقي والنزاهة والمهنية، من الأمور الأساسية لاستدامة سيادة القانون

والحوكمة الديمقراطية بشكل عام في القارة. والقيادة في الحوكمة العامة هي مسألة ضرورية نظراً لأنها تعمل عند نقطة تماس مباشر بين الحكومة والمواطنين خصوصاً عند تطبيق السياسات والحفاظ على النظام والقانون وتطبيق مختلف القوانين وتحصيل الضرائب وتقديم مختلف الخدمات. ويبرز دور الحكومة بشكل رئيسي عبر مؤسسات الحوكمة المحلية والتي من خلالها تزيد أو تنعدم ثقة المواطنين في الحكومة، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بتقديم خدمات عامة مهمة مثل التعليم والصحة والمياه والأمن والقانون والنظام والخدمات القضائية. وتعتمد شرعية (مقبولية) مؤسسات الدولة على المستوى المحلي على أفعال وسلوكيات ونجاحات القيادة على المستوى المحلي. وتُعد الحكومات المحلية، أينما وُجدت، أساسية لبناء شرعية الدولة.

٣-٤-٤- القيادة في ظل التناقضات والمفارقات:

يتسم العالم بالصعوبة والتعقيد والتناقض في كثير من الأوجه. ومن المرجح أن يستمر هذا الواقع ليفرض نفسه أكثر وأكثر على القيادة والشعب خصوصاً على المستوى المحلي. ويتعلق أحد التحديات الكبرى التي ينبغي على القيادة الأفريقية مواجهتها بالقيادة في سياق من التناقضات والمفارقات. فالعالم بشكل عام وأفريقيا بشكل خاص يتغيران بسرعة شديدة لدرجة تستدعي ظهور العديد من التناقضات وبشكل مستمر. ومن ثم ينبغي على القادة على جميع المستويات أن تتوافر لديهم القدرة على التعامل مع المزيد من الغموض والتعقيدات. ومن بين هذه التناقضات التحرر الاقتصادي في ظل الحاجة إلى رفاه اجتماعيٍ لتخفيف حدة آثار الفقر أو الحد منها، فالمواطنون يزدادون فقراً على الصعيد الاقتصادي على الرغم من تمكينهم سياسياً من خلال تعزيز عمليات التحول الديمقراطي. فالشعب الفقير الذي يتم تمكينه ديمقراطياً من المرجح أن يطرح المزيد من المطالب والضغوط على قيادته لتوفير الخدمات ووضع سياسات وتوفير منشآت دولة الرفاه. وتتحمل الحكومات المحلية المزيد من المهام والمسئوليات في ظل انخفاض التمويل، وينبغي على القيادة المحلية التعاون مع المجتمعات المحلية للوقوف على كيفية أداء مهامها في ظل توافر التمويل أو حتى مع عدم توافره. وينبغي عليها الوقوف على كيفية تعبئة الموارد لتمويل المهام التي أُسندت إليها دون تمويل. ويصعب هذا الأمر في ظل وجود قيود على الموارد، ومن ثم ينبغي عليها إدارة التغيير وضمان الاستقرار والأمن. إن أحد الأشياء التي تحدد ما إذا كان القائد ناجحاً أو غير ناجح هو المدى الذي يتم عنده التوفيق بين هذه التناقضات والمفارقات والخروج بها في صورة عملية تنموية ديناميكية، ولذلك

فــإن هناك حاجة إلى تطوير القــدرات والكفاءات اللازمة لضمان فعالية القيادة على المستوى المحلي.

٤- الاستنتاجات:

إن هذا العرض، مع وضع كافة المناقشــات المذكورة أعلاه في الاعتبار، يســتهدف الإجابة عن الأســئلة التالية: (١) ما القدرات القيادية اللازمة لإدارة عامة فعالة على المســتوى المحلي؟ و(٢) هل ينبغي على الــدول أن تنتظر تنمية مثل هذه القدرات قبل مباشرة برامج اللامركزية؟

حتى يكون المواطنون قادة إدارة عامة محلية أكفاء، فإنه لابد أن يتوافر لديهم مزيج من القدرات التي تشــمل المعرفة والمواهب والقيم والســمات والاتجاهات تعمل داخل بيئة ثقافية ومؤسسية وفي إطار نظم تسهيلية. وينبغي أن تتوافر لقيادة الإدارة العامة المحلية قيماً أصيلة تتمثل في النزاهة والشفافية والمساءلة والسلوك الأخلاقي واحترام التعددية والخدمة العامة والإيثار والمهنية. ويتسبب العجز في الالتزام بمثل هذه القيم فــي مزيد من التعقيد للمهمة الصعبة الخاصة بتنميــة المجتمعات المحلية في العديد من الدول الأفريقية. إذ يؤدي الافتقار للنزاهة مثلاً إلى الفساد وغياب المساءلة، مما ينتج عنه تقويض المشروعات التنموية عبر السطو على الموارد المخصصة للمشروعات وتحويلها لهم. وقد تســبب الافتقار لاحترام التعددية في مشــكلات خطيرة، بما في ذلــك المذبحة الجماعيــة في رواندا وكذلك تهميش النســاء الأفريقيات، اللاتي تمثل مدخلاتهن أهمية كبيرة بالنســبة للتنمية. وقد فُســر التركيز غير الكافي على خدمة الجمهــور على أن الذي يقوم بــه موظفون عموميون لا يتســمون بالاحترام ومتعالين ومفتقرون للكفاءة في تقديم الخدمة العامة.

بالإضافــة إلى ذلك، فإنــه عندما تغيب مثل هذه الكفــاءات، يُفتقد الدافع لإيجاد المعرفة ومشــاركتها وبناء المواهب والشبكات اللازمة لدعم أعمال الخدمة العامة على المستوى المحلي. وبشكل عام فإنه من المعروف أن القيادة الفعالة يمكن أن توجد فقط داخل إطار المؤسســات والنظم والبيئة الثقافية التي تســاعد على ذلك. فالقادة على جميع المســتويات، وفي هذه الحالة على المســتوى المحلي، بحاجة إلى توجيه مزيد من الاهتمام إلى بناء المؤسســات ووضع النظم وتعزيز مواهبهم المعرفية وشــبكاتهم حتى يمكنهــم إنجاز مهامهم بنجــاح. فالمعرفة لا ينبغي توطينها بل يجب نشــرها لتمكين القيادة من استشــراف المســتقبل والبحــث في البيئة المحيطة عن حلول للمشــكلات الحالية والمستقبلية.

إن مهمـــة تطوير مجتمع محلي لهي مهمـــة ثقيلة خاصة عندما تتعمق جذور الفقر وتستســـلم المجتمعات له باعتباره واقعاً مسلماً به. فاستئصال الفقر هو مهمة متعددة الاختصاصات والقطاعات وتحتاج إلى توجه متعدد الكفاءات. لذلك، ينبغي أن يتمتع القادة الذين يعملون على المســـتوى المحلي بتوازن في القدرات التي جسدتها الكفاءات التكاملية والريادة العملية والإدارية والتشـــغيلية. فالقدرة التكاملية ضرورية لتســـوية الصراعـــات الناجمة عن تضارب المصالح والتنافـــس على الموارد والخلافات الثقافية والدينيـــة والقيم والرؤى المختلفة فضلاً عن مخاوف الأقليات. وينبغي أن تكون قيادة الإدارة العامة المحلية تكاملية لرفع مستوى المواطنين ممن يخضعون لهذه القيادة حتى تتحقق الأهداف التنموية للمجتمع المحلي. وتُعد قدرات ريادة الأعمال ضرورية أيضاً لوضع الرؤى والإستراتيجيات بما في ذلك تحليل البيئة والموقف في الماضي والحاضر والمســـتقبل لرسم مسارات وتقديم بدائل للسياســـات بهدف تحقيق التنمية ومن أجل مســـتقبل أفضل اجتماعياً وسياســـياً واقتصادياً. أما القـــدرة الإدارية فهي ضرورية لاتبـــاع القوانـــين واحترام اللوائح والنظـــم والإجراءات وقواعد الإجـــراءات القانونية والموارد خصوصاً لأغراض الســـلوكيات الأخلاقية والشـــفافية والمساءلة والإنصاف. وأخيراً، القدرة التشـــغيلية التي تُعد ضرورية للعمل. «إن الســـحر لا يحول الحلم إلى واقـــع، بل يحتاج تحقيقه إلى العرق والعزيمة والعمل الجاد» (Colin Powell). وربما اكتظت الأرفف في العديد من المكاتب العامة بالعديد من المستندات التي تحتوي على سياسات وإستراتيجيات وخطط عمل تكدست فوقها الأتربة وتآكلت بفعل الزمن ومن المؤكد أنها لن تدخل حيز التنفيذ. ولا ينبغي أن يحدث ذلك على المســـتوى المحلي، إذ ينبغـــي تنفيذ ما خططت القيادة المحلية له واتفقت عليه مع مجتمعاتها. أما التراخي فيجعل القيادة تفقد الثقة والشـــرعية وذلك بالتأكيد هو أضمن طرق الفشل في مهمة اســـتئصال الفقر. والقائد المتزن لابد أن يكون خليطاً مناســـباً من القدرات التكاملية وريـــادة الأعمال والإدارية والتشـــغيلية المدعومة بمعرفة ومهارات وشـــبكات كافية مع شـــخصية تدفعها قيم وتوجهات مناســـبة. وينبغي أن تضع برامج تنمية قدرات قيادة الحوكمة العامة هذه القدرات في بؤرة الاهتمام باعتبارها هيكلاً جوهرياً للتنمية.

دائماً ما كان يدور الجدل حول الكيفية التي يمكن بها أن تكون الحوكمة اللامركزية ناجحة داخل بيئة تعاني ضعفاً عاماً في مختلف القدرات على مستوى الحوكمة المحلية. وكان هذا الجدال في بعض الأحيان يتســـبب في إعاقة المبادرات المطروحة في مجال اللامركزيـــة كما يـــؤدي إلى افتقار أصحاب المصالح فـــي الحكومة المحلية إلى القدرة القيادية بشـــكل دائم. ويتمثل أحد لوازم تنمية القدرة القيادية على مســـتوى المجتمع

المحلي في إعداد هياكل لامركزية وترتيبات مؤسسية تتيح الفرصة للعناصر الفاعلة في الحصول تدريجياً على المعرفة والمهارات اللازمة للقيادة ذات التوجه التنموي من خلال التدريب والتفاعل. فمن غير الممكن تطوير قدرة حوكمة محلية شاملة دون تأسيس شكل من أشكال اللامركزية. وعلى المستوى المحلي، فإنه من الممكن أن نجد أشخاصاً يتمتعون بقدرات قيادية تكاملية إلا أن تطوير قدراتهم القيادية والريادية والتشغيلية بشكل كامل يتطلب وضعها في هياكل مؤسسية تتيح الفرصة لتحويل مثل هذه القدرات إلى أفعال. ويمكن توفير هذه الهياكل من خلال المجالس المحلية واللجان وغيرها من الهياكل الإدارية الأخرى خصوصاً إذا كانت اللامركزية تأخذ شكلاً انتقالياً. ولا يمكن تنمية الحوكمة المحلية والقدرة القيادية في ظل غياب بنية تحتية مؤسسية داعمة، وهو ما يمكن تشبيهه بمن يحذوه الأمل في تشكيل فريق كرة قدم قوي على الرغم من عدم وجود ملعب أو كرة قدم للعب بها! إن ما لا ينبغي أن ننساه هو أن الحكومات المحلية توفر ترتيبات هيكلية ومؤسسية يمكن من خلالها تطوير قدرات قيادة إدارية عامة محلية لإدارة العملية التنموية على مستوى القاعدة وعلى المستوى القومي في نهاية المطاف. ومن ثم فإن التحدي الذي يواجه الحكومات وشركاء التنمية يتمثل في كيفية تطوير قدرات هذه الحكومات المحلية لتمكينها من تنفيذ المهام المنوطة بها وخدمة مواطنيها.

الفصل الرابع عشر
المراقبة للتدريب على القيادة القائمة على أصحاب المصالح في الإدارة العامة

ليشيا يو وريموند سانر
Lichia Yiu and Raymond Saner

١- ملخص:

تضخ الحكومات اســتثمارات بشــكل متواصل للحفاظ على درجة إتقان موظفيها العموميين لوظائف القيادة المتعلقة بسياساتها. فتم، بالإضافة إلى الجوانب الإصلاحية للتعليم والتدريب، تنظيم المزيد من الأنشــطة الاستباقية لرفع مستوى الكفاءة ولزيادة مهارات الموظفين العموميين، وذلك لإعدادهم للعمل في بيئات القرن الحادي والعشرين التي تتميز بالوظائف ذات المهام المتعددة.

وعلى الرغم من التحســينات المســتمرة التــي تم إدخالها على العمليــة التعليمية للتدريب ورغم وضع «معاييــر التميز في تعليم وتدريب الإدارة العامة» Standards of Excellence in the Public Administration Education and Training (2008) وتطوير خطط اعتماد على مســتوى المؤسســة والبرنامــج، إلا أن نتائج هذه الجهود المبذولة في تحســين مســتوى التدريب داخل مؤسســات التدريب أثناء الخدمة تُظهر نتائج محدودة من حيث تحسن الأداء المؤسسي (Yiu & Saner, 2009).

ينبغي دمج التنمية القيادية داخل الإطار الأوســع للإستراتيجية الشاملة للحكومة وعقدها الاجتماعي. فالتوجه القائم على أصحاب المصالح أمر ضروري لزيادة ترابط برامج التنمية القيادية، إذ يتطلب تملك واشتراك أصحاب المصالح الأساسيين لمثل هذه البرامج التدريبية أن تتوفر لمؤسســات التدريب أثناء الخدمة إدارة إضافية وتخصيص جزء من وقت الموظفين بالإضافة إلى الموارد.

ويعرض هذا الفصل البعد المتعلق بضمان الجودة الذي لم تتم معالجته بشكل كاف عــن طريق «معايير التميز في تعليم وتدريب الإدارة العامة» (٢٠٠٨). ويصف المؤلفان فوائــد تطبيق معيار الأيزو ١٠٠١٥ للتدريــب ISO 10015 Standard for Training، والــذي لا يضمــن التنظيم الفعال لعملية التعلم فحســب، بل يبين أيضــاً أن التدريب الناجح يتطلب اشــتراك أصحاب المصالح في تدريب عمليات الحوكمة المناســبة، كما يتطلب التنسيق الدقيق بين الكفاءة القيادية والإستراتيجية التنموية للدولة.

٢- تحديات بناء رأس المال البشري من خلال التدريب داخل الحكومات:

تعتمد الحكومات على التطبيق المناسب لمعرفة موظفيها ومواهبهم وقدرتهم على إنتاج السلع والخدمات بشكل كفؤ وفعال وإيجابي. «بينما تقوم الحكومات بتعديل مسئوليات موظفيها لتتناسب مع العالم الذي يتزايد فيه الاعتماد المتبادل، وبينما تواجه وبشكل متزايد منافسة من جانب مزودي الخدمات غير الحكوميين، فإنه ينبغي عليها ضمان التجديد المتواصل لكفاءات موظفيها. فالتدريب مهم (كذلك) وبشكل متزايد للكيانات الحكومية المحلية والقومية التي ينبغي أن تلبي الطموحات المتزايدة لمواطنيها أو عملائها بعد جهود اللامركزية وإعادة الهيكلة التي جرت في الأعوام الأخيرة (Asian Development Bank, 2000).

فرض العالم الرقمي تحديات جديدة وإضافية على الإدارات العامة التي ينبغي أن تنظم وتوجه استخدام هذا الفضاء العام الافتراضي، حيث ازدادت الحاجة للنهوض بثقافة الإنترنت وغيرها من القدرات الأخرى ذات الصلة للموظفين العموميين على مختلف الأصعدة، بالإضافة إلى المخاوف التقليدية للموظفين تجاه التخطيط لتعاقب الموظفين وتحسين الأداء وغيرها من موضوعات التنمية القيادية في الإدارة العامة.

لقد تم اعتبار العلاقة السببية بين التدريب وبناء القدرات وتحسين أداء الخدمة العامة/ الإدارة العامة أمر مسلم به بدرجة كبيرة. وقد اعتمدت المناهج التقليدية للتدريب على أربع فرضيات عامة هي:

الفرضية ١: اكتساب المعرفة يقود إلى العمل.

الفرضية ٢: المشاركون يتعلمون مما يقدمه المدربون.

الفرضية ٣: من الممكن محاكاة «مواقف عمل حقيقية» في قاعة التدريب.

الفرضية ٤: نقل التعلم مسئولية المتدربين الأفراد.

هذه الفرضيات الأربعة تمثل إشكالية كما أنها تظل غير مجربة، لأنها فشلت في الأخذ بعين الاعتبار تغير الدافع الفردي والطبيعة المتغيرة «للعمل» وبيئات العمل والقيود الموجودة على الموارد والثقافة والعادات التنظيمية. فهذه العوامل تفرض نفسها عند محاولة تحويل المعرفة إلى واقع ملموس. وهذا هو الحال تحديداً بالنسبة للتدريب القيادي.

إن طرح تساؤلات من قبيل «كيف سينقل المتدربون ما تعلموه إلى مواقع وظائفهم؟ وما الدعم الذي قد يحتاجونه لتطبيق أو ممارسة ما تعلموه في العمل؟ وما نوع

مشاركات التعلم المطلوبة مع الجهة الراعية وأصحاب المصالح الآخرين لإحداث التغيير في المستويات المختلفة للأداء (أي على المستوى الشخصي والتنظيمي وعلى مستوى الفريق)؟ وإلى أي حد يتم الاستحواذ على التعلم في مكان العمل؟» هي مسائل نادراً ما تعتبرها مؤسسات التدريب أثناء الخدمة جزءاً من مهامها الروتينية.

٣- أدلة بحثية:

هناك العديد من الدراسات التي تدل على وجوب مراجعة هذه العلاقة السببية عن كثب وأنه ينبغي حتماً توفير ظروف مؤسساتية لإنجاح معادلة التدريب التقليدية (UNDP/IASIA, 2007). فقد أثر غياب التنسيق الدقيق بين البرامج التدريبية ومتطلبات العمل الفعلي والإستراتيجية المؤسسية على أسلوب تصميم المحتوى التدريبي واختيار النماذج التدريبية. وأسفر الاهتمام غير الكافي بهذه الروابط والاعتماد المتبادل بينها عن صعوبات في نقل التعلم إلى مكان العمل وفي تلبية معايير الأداء المتغيرة التي جلبتها العولمة والثورة الرقمية.

في دراسة مقارنة لخمسة عشر دولة وإقليماً[1]، اكتشف كلٌ من سانر وسترل ويو Saner, Sterhel & Yiu (1997) وجود ما يؤيد هذه الملاحظة. وكان من بين النتائج الرئيسية التي توصلوا إليها ما يلي:

- أن التدريب أثناء الخدمة ليس موجهاً لسد الاحتياجات أو الطلب، ولا يعكس كذلك أفضل الممارسات. ولم تقدم أي من هذه الدول تحليلاً منهجياً للاحتياجات التدريبية.
- التنمية المنضبطة من خلال التدريب الموجه لمجموعة..... لا يتم الأخذ بها في أغلب الدول الخاضعة للدراسة.
- أن الثقافة الإدارية والاتجاهات التقليدية (هي) عائق أمام الاستغلال الأمثل للتدريب. إذ ينظر في الغالب إلى التدريب أثناء الخدمة باعتباره علاجياً، وأحياناً ينظر إليه باعتباره عقابياً-إصلاحياً. ومثل هذه الرؤى التقليدية والدفاع الهيكلي ينتج عنه تمثيل متدنٍّ للمسئولين في المستويات الهرمية العليا ممن يفضلون ألا ينظر إليهم باعتبارهم «في حاجة إلى تدريب». ويؤدي هذا بدوره إلى حدوث فجوات معلوماتية واستعداد غير كاف من الإدارة العليا لدعم تطبيق المهارات والمعارف الجديدة في مكان العمل من خلال الموظفين في المستوى المتوسط والأدنى.

(١) الدول التي شملتها هذه الدراسة هي: الجزائر والنمسا والكاميرون وكندا وفرنسا وألمانيا وهونج كونج وإيطاليا وليتوانيا والمكسيك وكوبيك وسلوفينيا وسويسرا.

- لا يتم تحليل العلاقات التبادلية بين التدريب والتغيير والعكس بدرجة كافية لتكون أساساً خصباً لتصميم برنامج تدريبي.
- لا يمكن تحديد العلاقة المتبادلة الواضحة والمُجمع عليها بين التدريب والتغيير التنظيمي... فالتدريب قد يؤدي أو قد لا يؤدي إلى تغيير تنظيمي. ولكنه قد يؤدي إلى تغير على مستوى الأوضاع الوظيفية الفردية أو داخل إدارة ما من خلال المهارات أو الكفاءات أو الرؤى أو الإدراكات المختلفة التي يكتسبها المتدربون، وذلك لأن مثل هذا التدريب أثناء الخدمة بمثابة إسهام في إحداث تغيير بسيط إضافي غير منهجي. حتى التغيير المخطط له نادراً ما يأتي مصحوباً ببرامج تدريبية تتفق مع عملية التغيير وأهداف الأداء.

لقد أدى غياب التوجه المدفوع بالاحتياج والإسهام المحدود في محتوى التعلم عن طريق المستخدمين/الراعين والمتدربين إلى الحد من «تأثير التعلم» على المستوى التنظيمي. فلم تقم مؤسسات التدريب أثناء الخدمة بوضع أسلوب أو إجراءات عمل موحدة من شأنها أن تسمح لها بالتفاعل مع أصحاب المصالح المرتبطين ببرامجها قبل وخلال وبعد عملية التدريب.

إن غياب منهجية التغذية المرتجعة من جانب أصحاب المصالح الخارجيين (مثل مديري المتدربين والإدارة العليا للخدمات والسياسيين والمواطنين/العملاء...إلخ) يحول دون إجراء تحسينات وابتكارات مستمرة على الممارسات الحالية. ولم تقتصر هذه العيوب على الدول التي شملتها دراسة سانر وستريل ويو (١٩٩٧)، بل إن الدراسة توصلت لنتائج مشابهة في العديد من برامج التدريب أثناء الخدمة والمستخدمة في العديد من الدول حالياً.

وأشارت نتائج سانر وستريل ويو إلى وجود ضعف عام في مؤسسات التدريب أثناء الخدمة تتمثل في توجهات إدارتها التدريبية وفي غياب نظام مؤسسي لضمان الجودة، من حيث الإطار النوعي والأدوات الإدارية ذات الصلة (يمكن مطالعة منهجيتهم البحثية في الملحق رقم ١). ولم يطلب القادة السياسيون صراحة من مؤسسات التدريب أثناء الخدمة أن تفصح عن مسئوليتها عن النتائج على المستوى التنظيمي كما لم يتم قياس أدائها في ضوء مثل هذه النتائج. إذ نادراً ما يتجاوز التقييم التدريبي «اقتراحات التغذية المرتجعة السطحية» التي تعكس مستوى رضا المتدربين بالدورة وليس الاستفادة الفعلية من التعلم على رأس العمل. ونتيجة لذلك تستمر مؤسسات التدريب أثناء الخدمة في تقديم ما اعتادت عليه، أي توفير التعليم العام ذي الطبيعة

العالمية والتركيز على مسار التعلم الفردي والمسار المهني للفرد.

هـــذه النتائـــج أيضاً هي أكثر إثارة للقلق إذا ما فكـــر المرء في الغرض من التدريب القيـــادي وأهدافه، خاصةً على مســـتوى الإدارة العليا. ورغم ذلـــك، فإن الهدف من تدريـــب كبار الموظفين العموميين يتمثل في إعدادهم لقيـــادة عمليات التنمية/التغيير داخـــل الإدارة العامة. وإذا لم يؤد تطوير مســـتوى التدريب والكفاءة لهؤلاء القادة إلى النتائج المنشـــودة، والتي تتمثل في تحسين الأداء المؤسسي عند تقديم الخدمة العامة، فما الذي ينبغي القيام به عندئذ لتطوير مستوى كفاءة القادة في المستقبل؟

في دراســـة مقارنة تناولت الاســـتفادة من التدريب في إحداث إصلاح إداري عام في مختلف اتحاد (كومنويلث) الدول المســـتقلة CIS states، ذكر لوكينجز Luckings (2003) خمســـة عوامل خارجية أو اختيارات أساسية تشـــكل معاً نمطاً وفعالية نظم تدريب الخدمات المدنية، وهي:

- الالتزام السياسي المستدام.
- الرؤية الإستراتيجية لتوجيه عملية التدريب وتحاشي الوقوع في المزالق.
- هدف الخدمة المدنية المســـتندة إلى المسار المهني الذي يقضي بتشكيل هياكل إدارية للموارد البشرية.
- قاعدة الموارد المالية والبشرية.
- الهدف المرجو من الجودة والحوكمة الرشيدة.

يمكن تجميع هذه الخيارات الخمسة الرئيسية التي ذكرها لوكينجز في مجموعتين، وهي: عوامل أساســـية ضروريـــة، ولكنها غير كافية، وعوامـــل تمكين وهي ضرورية لضمان نجاح استثمار التدريب. وتشير العوامل الأساسية إلى الحد الأدنى اللازم من الميزانية التشـــغيلية لمؤسســـات التدريب أثناء الخدمة. أما عوامل التمكين، فهي، من الناحية الأخرى، تمثل الشـــروط التي تســـمح بتميز مؤسسات التدريب أثناء الخدمة. ومجموعات العوامل هذه ليســـت مجموعات شاملة بأي حال، بل يمكن إضافة عوامل أخرى لامتلاك الســـمات المشـــتركة والمميزة لمؤسسات التدريب أثناء الخدمة المحددة. ويعرض الجدول رقم (١) توضيحاً لهاتين المجموعتين من العوامل التي تتباين تأثيراتها على قدرة أداء مؤسسة التدريب أثناء الخدمة.

جدول رقم (١)

تصنيف (غير شامل) للعوامل الأساسية وعوامل التمكين لمؤسسات التدريب أثناء الخدمة

العوامل الأساسية	أ. قاعدة الموارد المالية والبشرية
عوامل التمكين	أ- الخدمة المدنية المستندة إلى المسار المهني. ب- الالتزام السياسي. ج- الرؤية الإستراتيجية. د- الهدف المرجو من الجودة والحوكمة الرشيدة.

- (مأخوذ من: Luckings, 2003)

تشير هذه النتائج إلى أن مؤسسات التدريب أثناء الخدمة تحتاج إلى تنظيم عملية التعلم بحيث تتجاوز أوضاعها في الفصول الدراســية لتتطرق، بدلاً من ذلك، إلى بيئة عمل المجموعات المستهدفة. وتحتاج مؤسسات التدريب كذلك إلى أن تتعلم كيفية دعم وجود بيئة أداء أفضل «العوامل الأساسية». إلا أنه دون ضمان «عوامل التمكين»، فإن أفضــل الجهــود المبذولة لتقديم تدريب إداري نوعي قد تضيع هباءً عند قياســها في ضوء الأهداف المتوسطة الأجل والطويلة الأجل للإدارة العامة.

٤- مطالب بمساءلة أكبر ومأسسة الطرق الجديدة للحوكمة:

«كثيراً ما يســتخدم التدريب باعتباره أداةً لتحاشــي القرارات غير المرضية ولكنها ضرورية للأفراد، وكملاذ للتعامل مع من يقصر في أداء مهامه. وغالباً ما تكون برامج التدريب الحكومية، حتى عندما يتم إدارتها بشــكل جيد، غير متصلة بمهام الموظفين سواء الفعلية أو المستقبلية، حيث تزودهم بمهارات جديدة سرعان ما يصيبها الضمور نظراً لعدم الاستفادة منها» (in «To Serve And To Preserve: Improving Public Administration In A competitive World», p. 465).

لقــد ظل التدريب والتعليم فــي الإدارة العامة، ولفترة طويلة من الزمن، محصَّناً ضد هذا النوع من التدقيق المعمول به في مؤســســات القطاع الخاص المنتشرة في مجتمعاتنا. ولكن لم يعد الأمر كما كان، ويرجع ذلك بشكل جزئي إلى أن بعض الخدمات العامة تفقد مكانتها المحصنة والمتميزة، كما يرجع وبشكل جزئي أيضاً إلى إلقاء المسئولية عليها بشكل متزايــد. ويُنظر للتعليم والتدريب بشــكل متزايد باعتبارهما خدمات يتم إســنادها إلى مزودي التدريب الخارجيين أو إخضاعها لقواعد المنافســة. وتواجه مؤسسات التدريب

أثناء الخدمة الدعوة إلى مفهوم «القيمة مقابل ما تنفقه من مال» (World Bank, 1996). وبمعنى آخر، ينبغي على مؤسسات التدريب أثناء الخدمة أن تظهر القدرة على «إيجاد قيمة» من خلال تقديم المزيد من منتجات التدريب المحددة والمستهدفة من أجل تبرير المبالغ المالية التي تتلقاها من ميزانية الدولة. ومن المتوقع أن يكون لمؤسسات التدريب أثناء الخدمة تأثير أكبر ليس فقط على المتعلمين من الأفراد ولكن أيضاً وبشكل أهم على الإدارة نفسها. وقد أصبحت متطلبات الأداء المتغيرة هذه، من المخرجات وحتى النتائج، هي التفكير السائد في الدول المتقدمة والنامية على السواء.

إن الموظفين العموميين في المستويات الإدارية المختلفة مطالبون وبشكل متزايد بالاستجابة للمواقف غير المتوقعة، والتي تتباين درجاتها من نكبات اجتماعية وكوارث طبيعية إلى نزاع عرقي وإعادة هيكلة لتركيبة القوى العالمية. ولم تعد التعليمات المبرمجة Programmed instructions – وهو مصطلح استخدمه ريفانز Revans (1971)- كافية لإعداد موظفين عموميين، خاصةً أولئك الذين يشغلون مناصب قيادية، من القادرين على تلبية متطلبات الأداء الخاصة بهم.

وينبغي أن يكون كلٌّ من التدريب المستمر المستهدف والتعلم على رأس العمل اللذان يركزان على حل المشكلات والتعلم بالتقصي (Revans, 1971, 2011) هما محور التدريب وتنمية رأس المال البشري في القطاع العام. ويُرسي التعليم التقويمي في معاهد ومدارس الإدارة العامة أسساً هامة للتعليم المستقبلي عند مستوى المبتدئين، ولكن التدريب التقليدي في الفصل الدراسي وحده يبعد عن تحقيق الرضا في المستويات المتوسطة والعليا. إذ المطلوب توفير مزيد من أساليب التعليم التفاعلي ومنصات التعليم الجماعي لتدريب عدد أكبر من الموظفين العموميين خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً. ومن الضروري أيضاً إعادة استثمار أغلب مؤسسات التدريب أثناء الخدمة بحيث تتكيف مع متطلبات هذه المهمة الجديدة.

إن التدريب أثناء الخدمة، خصوصاً في الدول النامية، ما زال يخضع للتفكير الموجه بالعرض وأسلوب تقديم المحاضرات. ويتم تقديم البرامج مع إيلاء القليل من الاهتمام للشروط المسبقة اللازمة لضمان فعاليتها. وتؤدي هذه الممارسات حتماً إلى الاستخدام غير الكفؤ للموارد كما تؤدي كذلك إلى ازدواجية الجهود. وأصبحت برامج التدريب الحكومية، بحسب ما أورده بنك التنمية الأسيوي، واحدة من أكبر موارد المساعدات المالية المهدرة بالنسبة للدول النامية (Schiavo-Campo and Sundaram, 2000).

وقد بُذلت جهود واسعة على مدار سنوات لتحسين إنتاجية مؤسسات التدريب أثناء

الخدمة، مثل الدعوة إلى اســتخدام أسلوب الحالة case method (Brinkeroff, 2005) أو التعلــم بالعمل action learning (Yiu & Saner, 2000) والتصميم التعليمي الأفضل والأكثــر اســتجابة better and responsive instructional design (Wooldridge, date unknown; Gupta, 2007, Dominic & Kessy, 2009) ونمــوذج الحدث الحرج Critical Event Model والذي يقوم بدمج تكنولوجيا الأداء البشري في التصميم التربوي (Wooldridge, 1988) واستخدام أفضل لتقييم المستوى الرابع Level 4 (Brinkeroff, 2005; Nadler, 1984) والتأكيد على عوامل النجاح غير المتصلة بالتدريب (Chen, Sok & Sok, 2007; Haslinda & Mahyuddin, 2009). وتراكمــت هذه الدعوات المطالبة بتحسين الأداء التدريبي لتشكل في النهاية «معايير التميز لتعليم وتدريب الإدارة العامة» Standards of Excellence for Public Administration Education and Training (The United Nations Department of Economic and Social Affairs and International Association of schools and Institute of Administration, 2008).

٥- الابتكار لم يقدم علاجاً شافياً لعجز النظم والمقاومة:

ساهمت الابتكارات المذكورة أعلاه في تقديم مؤسسات التدريب أثناء الخدمة لأداء أفضــل. إلا أن هذه الإجــراءات لم تتعمق تعمقاً كافاً، خصوصــاً عندما يتعلق الأمر بالتنميــة والتدريب القيادي. فمــا زالت مدفوعة بالخبراء وموجهــة بالموارد، وتنظر إلــى أداء الخدمات التدريبية من وجهة نظر المنتج، وليســت مدفوعة بالطلب، وتنظر إلى التدريب من وجهة نظر الجهة المقدمة. إلا أن أســلوب الحادث الحرج لا يستطيع وحده، على سبيل المثال، أن يضمن اتساق التدريب في مجال القيادة بشكل تام ومستمر مع الأهداف الإســتراتيجية للمنظمــة العميل، نظراً لأنها قد تتطلب رقابة مســتمرة للاحتياجات التدريبية وأن يمارســها كافة المدربين/ المصممين داخل نفس مؤسســة التدريــب أثنــاء الخدمة. ذلك بالإضافــة إلى أن هذه الاقتراحات الرامية لتحســين منهجيــة عمــل أو معيار أداء تعتبر، فــي أغلب الأحيان، غير مدمجة في ممارســات الشــئون الإدارية اليومية لمؤسســات تدريب الإدارة العامة، رغم النظر إليها باعتبارها «أفضل ممارســة». وربما يؤدي هذا النمط من تجاهل البحث عن نظام شئون إدارية نوعي لتحســين مستوى الإنتاجية على الصعيد التدريبي إلى عدم فعالية الاستثمارات التي توجه للتدريب القيادي نظراً لأن القيادة ذات حساســية ثقافية وذات خصوصية ثقافية أيضاً (Hofstede[1], 2011; Saner & Yiu, 2001; Nair, 2009).

(١) يمكــن الاطلاع على «الأبعاد الثقافية لجيرت هوفســتد» - Geert Hofstede Cultural Dimensions والدرجات المتصلة بالدولة على الموقع التالي http://www.geert.hofstede.com/

إن تفعيل الابتكار في القطاع الحكومي يُعد نشاطاً معقداً يواجه في الغالب بأشكال عديدة من المقاومة. وقد نشهد هذا التحدي المتعلق بمقاومة التغيير في الجهد المتواصل لتحسين جودة التعليم العالي في الدول التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD. ويتسبب غياب الشفافية في ممارسات العمل والعمليات التربوية ذات الصلة وغياب المشاركة الإيجابية لمجموعات أصحاب المصالح، في عرقلة التعليم المؤسسي والحيلولة دون إدخال تحسينات ذاتية التوجيه داخل مؤسسات التعليم العالي. ويعتبر للعديد من الترتيبات العالمية المعلنة للجامعات تأثير معياري إيجابي، ولكنها لم تقدم تغذية مرتجعة متصلة بهذه العملية حتى يمكن تفعيل الحوكمة المؤسسية. وتواجه مؤسسات التدريب أثناء الخدمة تحدياً مماثلاً عند تنفيذها الابتكارات، ولكن بأدوات ضمان جودة أقل من تلك التي تقع تحت تصرف مؤسسات التعليم العالي.

تعطي المدخلات الخارجية والتغذية المرتجعة من أصحاب المصالح بعض الزخم لأهمية المحتوى ولزيادة الإنتاجية والفعالية. إلا أنه دون وجود آليات وإطار تشغيلي، فإن التشاور مع أصحاب المصالح يغلب عليه الطابع الشكلي دون وجود مضمون حقيقي للمحتوى أو المنهجية أو التقييم التدريبي.

إنه لمن الضروري تطبيق نظام مراقبة من خلال أصحاب المصالح للتغلب على القصور الذاتي ولتحفيز الجهود المستدامة المبذولة لتحسين نتائج برامج التنمية القيادية التي تقدمها مؤسسات التدريب أثناء الخدمة داخل القطاع العام. وبدون وجود شراكة تعليمية يتشارك فيها العامة والمسئولون المنتخبون والموظفون العموميون مع مؤسسات التدريب أثناء الخدمة، سيكون تنفيذ أي ابتكار صعباً وغير مستدام، وذلك لأن التغيير يؤدي حتماً إلى وجود رابحين وخاسرين. فبدون رقابة صارمة، تسود حالة من الفوضى نظراً لعدم مساءلة الموظفين أو إدارة مؤسسات التدريب أثناء الخدمة. ولذلك فإن «تحاشي ارتكاب الأخطاء» و«التسابق على الحصول على الشعبية» ليسا بديلين عن الإدارة الرشيدة أو الحوكمة الرشيدة التي تنطوي على قرارات مستمرة تتعلق بمعرفة توقعات المستخدم/ المستفيد، وتخويل الصلاحية للعمل والتأكد من مستوى الأداء وقيادة التحسين المستمر.

٦- الحاجة إلى نظام مراقبة قائم على أصحاب المصالح المتعددين لضمان جودة التدريب:

إن نظام المراقبة الذي يستند إلى عناصر فاعلة متعددة قد يضمن جودة واتصال

وسرعة استجابة التدريب أثناء الخدمة. فهذا النظام ضروري لضمان تغير سلوك المتدربين على رأس العمل، وذلك من خلال تطبيق المعرفة والمواهب المكتسبة حديثاً والتي تضمن بدورها عائداً على الاستثمار للتدريب أثناء الخدمة. فنظام الرقابة متعدد أصحاب المصالح هذا يكمل ويفعّل معايير التميز في تعليم وتدريب الإدارة العامة[1] ويضع في الاعتبار مبادئ منظمة الأيزو لإدارة الجودة ISO Quality Management وغيرها من نظم ضمان الجودة الأخرى. كما يعترف هذا النظام بوجود مطالب معقدة تواجه الإدارة العامة عند تقديمها النتائج. ولذا ينبغي أن يقوم التدريب أثناء الخدمة، خاصةً عندما يتجاوز حدود التعريف والتدريب الأساسي، بتحسين قدرات كبار المسئولين على التعامل بشكل فعال مع بيئة العمل المعقدة ومع حشود المستفيدين/ أصحاب المصالح الموجودة في المجتمعات الحديثة. ولذلك، فإن العملية التي تنقلنا من تحديد المشكلة إلى التصميم ثم إلى تقييم المشكلة ينبغي أن تضم إليها احتياجات ومطالب أصحاب المصالح باعتبارها جزءاً من التدريب.

ويُقصد بجودة أسلوب المراقبة القائم على أصحاب المصالح أن يتم تصميم آليات ذات طابع مؤسسي للاستشارات ولمعايير الاشتراك ولتخصيص الموارد وكذلك لمعايير التقييم المحددة ولإجراءات التشغيل الموحدة حتى يمكن ضمان التنسيق والترابط. وينبغي توثيق هذه الإجراءات حتى تكون هناك إمكانية للتحقق منها، كما أن البيانات التي يتم جمعها ستشكل أساساً لنظام معلومات تدريبي لما بعد التحليل والنمذجة.

٧- مقاييس ضمان الجودة التقليدية:

تحكمت ثلاثة مقاييس شائعة على نحو تقليدي في جودة قطاع التعليم. أول هذه المقاييس، أن الجودة يتم ضمانها من خلال التحكم الشديد بمزود الخدمة، سواء كان مدرباً فردياً أو كان شركة تدريب. وتُبرز المعايير المحددة للتأهيل والتي تشمل كلاً من البنية التحتية والأفراد الحد الأدنى من المعايير المطلوبة لاعتماد المؤسسة التعليمية والتدريبية للعمل. وعلى نحو مماثل، فإن العديد من الحكومات لديها خطط ترخيص واضحة لتأهيل أعضاء هيئة التدريب.

(١) تتطلب المعايير المؤسسية لقياس التميز في برامج المعايير استخداماً واضحاً لنظام ضمان الجودة. و«ينبغي أن يتمتع البرنامج بنظام ضمان جودة (إستراتيجية وسياسة وإجراء) رسمي وكافٍ (مستمر ومعمم وشامل) يكون فيه اشتراك أصحاب المصالح ذوي الصلة مضموناً. وينبغي أن تكون مخرجات هذا النظام متاحة للجميع» (ص. ٧).

ويتمثل المقياس الثاني للتحكم في الجودة، الذي يمارس بصورة أكبر في التعليم الابتدائي والثانوي وبصورة أقل في التعليم فيما بعد المرحلة الثانوية، في مواد ومقررات التدريس الموحدة. ويستهدف هذا المستوى من التحكم في الجودة ضمان الحد الأدنى من الاختلاف في المنهج المقرر سواء كان ذلك في المحتوى أو الموضوع.

ويختص المقياس الثالث بالتحكم في جودة المخرجات. حيث يجري تصنيف الطلاب على أساس أدائهم الأكاديمي في الامتحانات والأوراق والأطروحات والرسائل. وعلى عكس القطاع الصناعي فإن الرغبة في «تكرار العمل» تكون محدودة.

وفي هذا الصدد، تعتبر حوكمة التدريب أثناء الخدمة في الإدارة العامة أكثر تساهلاً، حيث يميل تقييم نتيجة التدريب إلى التركيز على «رد الفعل» أو المستوى «المرضي»، الذي يركز على مستوى الرضا بحسب ما يراه المشاركون بعد فترة قصيرة من انتهاء التدريب. ويضع التدريب، نتيجة لذلك، صورة «المكافآت» أو «حزمة الحوافز» أكثر من تنمية الكفاءات ضمن أهداف تقديم الخدمة للإدارة العامة. إن تقدير احتياجات التدريب المسبق والمشابه لتدريبات التقييم الفعلية لا ينطوي على مشاركة نشطة من جانب أصحاب المصالح، وهم مجموعات لها مصلحة مباشرة في نجاح البرنامج. ونتيجة لذلك، فهناك استثمار محدود من جانب مؤسسات التدريب أثناء الخدمة في التوصل إلى إجماع على الأقل مع مشرفي التدريب على الإعداد لنقل المعرفة التعليمية وتحقيق نتائج الأداء من خلال المتدربين. وبدون التركيز على صرف الموارد في البداية في تحديد معايير التقييم أو مؤشرات النجاح مع رعاة البرنامج، تنشأ صعوبات في إجراء التقييم على مستويات كيركباتريك Kirkpatrick الأربعة لتقييم التدريب أو على مستوى العائد على الاستثمار عن طريق مؤسسات التدريب أثناء الخدمة.

٨- ربط التدريب بالأداء:

بُذل حتى الآن القليل من الجهود الرامية لضمان توفير قدر كافٍ من جودة التدريب عبر تبني إجراءات إدارة الجودة. وتظل عملية التدريب لرفع مستوى الأداء صندوقاً أسود لم يتم التدقيق فيه. ولا يتاح إلا القليل من البيانات الموثقة بشكل منهجي للوقوف على القرارات الفعلية المتخذة ومن ثم تبقى الفرضيات التي وُضعت في نقاط تدريب متعددة ومنتقاة – بداية من تحديد الأهداف وحتى التصميم وتقديم التدريب وتقييم التدريب في حالة إجراءها- مبهمة. وقد أصبح التدريب نظاماً مؤتمتاً يسير بشكل سلس ولا يتطلب سوى القليل من الاهتمام. غير أن نظام المراقبة القائم على

أصحاب المصالح سيغير هذه الممارسة التي عفا عليها الزمن وسيساعد مؤسسات التدريب أثناء الخدمة على تلبية معايير التميز للحصول على أداء عالي المستوى.

وهناك عنصران جوهريان لأسلوب إدارة الجودة المقترح وهما: (١) آليات وخطوط إرشادية لاشتراك أصحاب المصالح، (٢) نظام مراقبة أو نظام معلومات إدارة التدريب يقوم بالتوثيق والجمع والقياس. ويمكن أن تكون نظم المعلومات هذه مصادر ثرية لإنتاج المعلومات بمرور الوقت (Elena, V.V. and Teodora, V., 2010).

شكل رقم (١)

مراقبة العلاقة بين المخرجات والمدخلات والإجراءات المقابلة للتحكم في الجودة

أسلوب إدارة الجودة في التدريب				
عوامل أساسية	عوامل تمكين			
- الاعتماد. - مقررات وكتب دراسية موحدة. - تأهيل الكلية. - مرافق التدريب والميزانية. - نسبة المدرب إلى المشاركين. -... إلخ	- خدمة عامة مهنية تستند إلى المسيرة الوظيفية. - التزام سياسي. - رؤية استراتيجية. - هدف الخدمات ذات الجودة العالية والحوكمة الرشيدة. - معايير النجاح من أجل التقييم.	أيزو ١٠٠١٥ (مناسب، تصميم الدورة، عملية تربوية).	- عدد المتدربين في العام. - عدد تقارير المشروعات حسب المتدربين. - عدد المشروعات الاستشارية حسب مؤسسات التدريب أثناء الخدمة. - المزايا المالية - ... إلخ.	- رضا المتدرب/ المشرف. - القدرة على التعلم. - نتائج التقييم. - الكفاءة المهنية. - التغير في السلوك. - نتائج الأداء المحققة. - رضا أصحاب المصالح. - التأثير المجتمعي. ... إلخ.
المدخلات		الانتاجية	النتيجة	المخرجات
نظام مراقبة الحوكمة				

(المصدر: مقتبس من Yiu & Saner, 2009)

يغلـب على الإجراءات التقليدية للتحكم في الجودة كونها مدفوعة بعوامل خارجية مثل منح الحق في التشغيل، إلا أنه ينبغي القيام بجهود تكميلية على الصعيد الداخلي ليظل التدريب مناسباً ومتجاوباً مع احتياجات العمل. وينبغي وضع أسلوب إدارة للجودة بحيث يحتوي على سياسات وإجراءات تشغيلية ومؤشرات وقياسات، وذلك لحماية الجودة المنشودة ولإنشاء حلقة تغذية مرتجعة مناسبة لإجراء التصحيح والتحسين. وسيقوم نظام المراقبة هذا بفحص وتوثيق وتخزين المعلومات التي تشمل جميع العمليات التشغيلية للتدريب لرفع مستوى الأداء في سبيل تحقيق إدارة تدريب جيدة وحوكمة شفافة (انظر الشكل رقم ١).

٩- إشراك أصحاب المصالح:

يتمثل العامل الأساسي في ضمان الجودة وتحسين مستوى الأداء التدريبي وفقاً لأسلوب أصحاب المصالح في أن العديد من المجموعات داخل وخارج الإدارة العامة لها نصيب في التدريب الذي يخضع له الموظفون العموميون، خاصة على مستوى الإدارة العليا. كما أن أصحاب المصالح لديهم بعض الرؤى المميزة تجاه الفجوات في أداء الإدارة العامة. وينبغي لأي من الجهود التي تستهدف تصميم وتنمية وتقديم التدريب وتقييمه أن تضع في الحسبان احتياجاتها ومتطلباتها بالإضافة إلى البيئة التشغيلية للإدارة. وإلا، فإن العمل بعيداً عن هذه الاعتبارات يعرض نتائج أي تدريب لاحق للمخاطرة بحيث يجعله لا يرتقي لتوقعات الإدارة لتعزيز القدرة على تقديم الخدمات وصياغة السياسات.

إن المدربين الأكفاء ومنشآت التدريب الجيدة التجهيز ومواد التدريب ذات الجودة العالية وبرامج التدريب جيدة التنظيم وعلم أصول التدريس هي عناصر أساسية بالنسبة للتدريب، ولكنها غير كافية لضمان إحداث تأثير تدريبي إيجابي. وبدلاً من ذلك، تدخل عوامل أخرى وفقاً لما ذكره لوكينجز (٢٠٠٣) وسانر وسترل ويو (١٩٩٧) ومؤسسة دبليو كيه كيلوج W.K. Kellog Foundation (2002) لتمثل مصالح ومتطلبات مختلفة للعناصر الفاعلة. ولكن ما يحدث بالفعل هو أن مصالح أغلب المستفيدين تأتي في مرتبة تالية بعد مصالح المؤسسات التدريبية والمدربين ومديريهم.

من هم أصحاب المصلحة في تدريب وتنمية الإدارة العامة؟ يمكن تعريف أصحاب المصالح بأنهم أي شخص أو جماعة لها مصلحة في رؤية جهود ما تُكلل بالنجاح وبدون دعم هذه الجماعات ستفشل هذه الجهود (Jinnings, 1999; Nickols, 2005). وقام فريمان Freeman (1984, p. 46) بتعريف أصحاب المصالح بأنهم «أي جماعة أو فرد يستطيع التأثير أو التأثر بإنجازات منظمة ما لأهدافها». ويوضح الجدول رقم

(٢) العديد من أصحاب المصالح المحتملين الذين ينبغي إشـــراكهم في مراحل مختلفة من مراحل عملية ضمان جودة التدريب حســـبما هو موضح في الشـــكل رقم (٢). من بـــين هذه المراحل، يمكن التمييز بين تصنيف أصحاب المصالح الأساســـيين والثانويين (Claskson, 19955) وإعطاء كل تصنيف أوزاناً مختلفة في عملية التشاور.

جدول رقم (٢)

جدول توضيحي لأصحاب المصالح في كل مرحلة من مراحل ضمان جودة التدريب

إجراء التشغيل المعياري لإدارة التدريب	جماعة أصحاب المصالح/ المستفيدين
تحديد احتياجات المنظمة من أجل التحسين (فجوات الأداء).	جماعات المواطنين التي تتأثر بالقصور في الأداء وممثليها السياسيين وجماعات المجتمع المدني ومسئولي الحكومة الذين يتحملون المسئولية وغيرها من المستفيدين.
تحليل سبب فجوات الأداء لدى المنظمة (المنتجات، المعدات، سلسلة التوريد، الموارد المالية).	الإدارة العليا لهيئات الإدارة العامة وجماعات المواطنين والدوائر ومديرو الهيئات المستقلة رأسياً وأفقياً.
تحديد قضايا الأداء المتصلة بفجوات الكفاءة.	المديرون المسئولون عن التحسين، والموظفون العموميون المنوطون بأداء المهمة وخبراء تحسين الأداء ومديرو الموارد البشرية.
اتخاذ قرار بشأن الحلول التدريبية.	الإدارة العليا، كبار مديري الموارد البشرية.
تحديد مواصفات الاحتياجات التدريبية.	المديرون المسئولون عن التحسين ورؤساؤهم وأخصائيو الموارد البشرية ومديرو التمويل.
الـــتـدريـــب عـــلـــى التصميم والتخطيط.	متدربون ومديرو المتدربين ومصممون تربويون ومطورو دورات تدريبية ومديرو التدريب وإدارة الشئون المالية.
توفير التدريب.	متدربون وموردون ومدربون ومديرو تدريب.
تقييم مخرجات التدريب.	الإدارة العليا لهيئات الإدارة العامة وجماعات المواطنين والدوائر والمديرون المسئولون عن التحسين والموظفون العموميون المنوطون بأداء المهام والمتدربون ومديرو المتدربين والمصممون التربويون ومطورو الدورات التدريبية وإدارة الشئون المالية.
مراقبة حوكمة التدريب.	الإدارة العليا لهيئات الإدارة العامة وجماعات المواطنين والدوائر والمديرون المسئولون عن التحسين والموظفون العموميون المنوطون بأداء المهام والمتدربون ومديرو المتدربين والمصممون التربويون ومطورو الدورات التدريبية وإدارة الشئون المالية.

(المصدر: Clarkson, M.B.E., 1995).

إن التدريب الجيد التصميم من شـــأنه أن يحقق أهدافاً عديدة قد تلبي اهتمامات مختلفـــة للعناصر الفاعلة في الإدارة العامة. وبالنظر إلى الأهداف المتعددة للتدريب، يحدد الجدول رقم (٣) جماعات أصحاب المصالح وفقاً لذلك.

جدول رقم (٣)

أهداف التدريب*	مجموعات أصحاب المصالح المعنية
تحسين الكفاءة (تقليل تكلفة الوحدة)	جماعات المواطنين والمجتمع، والأعمال التجارية.
المساعدة على جعل موظفي الحكومة أو الموظفين العموميين أكثر مرونة وقبولاً للتأقلم.	الإدارة العليا، البرلمان، اتحادات العاملين، إدارات الموارد البشرية.
تحفيز الموظفين العموميين.	الإدارة العليا، اتحادات العاملين.
تقديم خدمة عامة أحسن وأفضل استجابة.	منظمات المجتمع المدني، وجماعات المواطنين، والأعمال التجارية.
تزويد الهيئات الحكومية بالمهارات والخبرات التي تحتاجها لإدارة عملية صنع السياسات لتطوير أهداف التنمية القومية.	منظمات المجتمع المدني، والأعمال التجارية، والمجتمعات الدولية في حالة الدول النامية.
تزويد الهيئات الحكومية بالمهارات والخبـرات التـي تحتـاجها لتحقيق أهدافها الإستراتيجية.	الإدارة العليا، والموظفون العموميون.
تحقيق أهداف محددة لإدارة الموظفين مثل الإنصاف في التوظيف وبناء القدرات في قطاعات معينة.	قسم الموارد البشرية، واتحادات العاملين، وجماعات المصالح الخاصة.

* (مأخوذ من: Schiavo-Campo and Sundaram).

إن إشـــراك أصحاب المصالح في التدريب من شـــأنه أن يضمـــن ارتباط العروض التدريبية بالعمل واستجابتها لاحتياجاته. ويساعد التحديد الواضح لهذه الاحتياجات وإشـــراك الإدارة التنفيذية المباشـــرة في التدريب، وهي واحدة من جماعات أصحاب المصالح الداخليين، على ضمان الدعم والمشـــاركة النشـــطة في ضمان انتقال التعليم رأسياً أو أفقياً. كما أن التحديد الواضح لهذه الاحتياجات وإشراك أصحاب المصالح الخارجيـــين، مثل جماعـــات المواطنين ومنظمات المجتمع المدنـــي أو منظمات وهيئات الحماية، يضمـــن التحديد الكامـــل لمتطلبات الخدمة العامة على مســـتوى الخطوط الأماميـــة والسياســـات المتبعة. ويمكن تبعاً لذلك تزويد المتدربـــين بالمعرفة والمهارات

والتوجهات اللازمة إذا ما تمت الاستجابة لاحتياجاتهم ومتطلباتهم. وكذلك يضمن إشـراك أصحاب المصالح في عملية التدريب التواصل بينهم وتقبل الأفكار الجديدة ويدعم الشعور بالملكية والتغذية المرتجعة والتحسين المستمر.

يمكن وضع تصور لبطاقة أداء أصحاب المصالح بحيث يمكن تحديد إسهامات ودوافع العديد من أصحاب المصالح فيما يتعلق بقضايا محددة تتصل بالأداء التنظيمي. ويُعد الشكل رقم (٣) مجرد عينة من نيكولز Nickols (2004) على تركيبة بطاقة أداء أصحاب المصالح المعدة للتدريب. ويمكن تطوير بطاقة الأداء هذه لمساعدة مؤسسات التدريب أثناء الخدمة في تعزيز اهتمام أصحاب المصالح نحو الاستمرار في المشاركة. وليس بالضرورة أن تكون هناك التزامات من جانب أغلب أصحاب المصالح أو اهتمام مباشر بمشاركة التعلم مع مؤسسات التدريب أثناء الخدمة.

شكل رقم (٣): عينة لتركيبة بطاقة أداء أصحاب المصالح المعدة للتدريب

الإدارة العليا	
الإسهامات	الدوافع
المقياس ١	المقياس ١
المقياس ٢	المقياس ٢
المقياس ٣	المقياس ٣

المتدربون	
الإسهامات	الدوافع
المقياس ١	المقياس ١
المقياس ٢	المقياس ٢
المقياس ٣	المقياس ٣

التدريب

مديرو المتدربين	
الإسهامات	الدوافع
المقياس ١	المقياس ١
المقياس ٢	المقياس ٢
المقياس ٣	المقياس ٣

المدربون	
الإسهامات	الدوافع
المقياس ١	المقياس ١
المقياس ٢	المقياس ٢
المقياس ٣	المقياس ٣

(المصدر: Nickols, 2004).

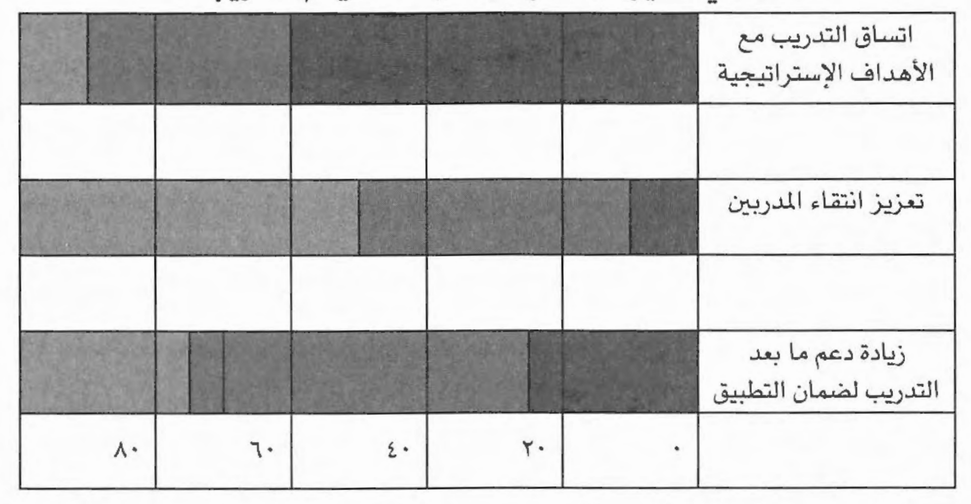
١٠- نظام مراقبة لمأسسة مدخل أصحاب المصالح:

يــرى تولبرت وزوكر (1983) Tolbert and Zucker، أن تبني المنظمة لسياســة أو برنامج ما يتحدد بالمدى الذي يتم فيه وضع المقياس في إطار مؤسسي، سواء كان ذلك من خلال القانون أو التشــريعات التي تسنها بشكل تدريجي. إلا أن إشراك أصحاب المصالح في تصميــم التدريب وفي عملية التنفيذ أمر يحتاج لمزيد من الوقت، وهو ما يؤكــد أهميــة تقليل عنصر الزمن، وهو ما يُعد عائقاً في حــد ذاته. ولذا ينبغي دمج مشاركة أصحاب المصالح في نظام ضمان الجودة ونظام رقابة مناسب.

وفي دراسة استطلاعية أجراها سانر ويو (2009) Saner and Yiu، أشار المشاركون الذين يمثلون شركات تابعة لدول أوروبية مختلفة إلى أن «اتساق التدريب مع الأهداف الاســـتراتيجية» باعتباره أحد أكثر الجوانب فائدة بالنســبة لإعادة تقييم التدريب في ظــل «زيادة دعم ما بعد التدريب لضمــان التطبيق» يُعد ثاني أهم تغير مطلوب (انظر الشكل رقم ٤ أدناه).

شكل رقم (٤)

ماهي التغيرات الأكثر فائدة لإعادة تقيمم التدريب

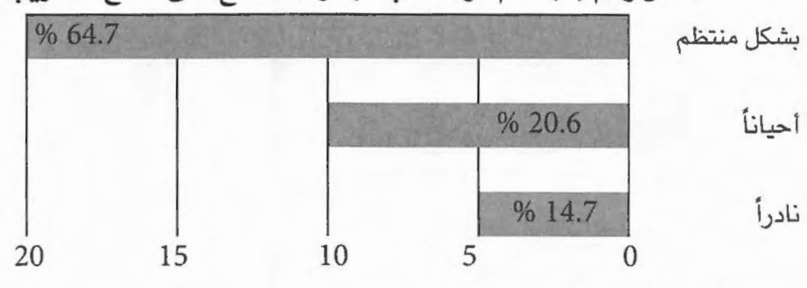


(المصدر: Saner and Yiu, 2009).

عند سؤال المشاركين «كم مرة تطلب الإدارة منكم الاطلاع على نتائج التدريب؟»، كانت إجابة ٦٥ ٪ من المشاركين فقط هي «بشكل منتظم» (انظر الشكل رقم ٥). ما تعنيه هذه النتيجة هو أن التدريب يظل مسألة هامشية حتى لدى الشركات التي يترسخ لديها مبدأ القياس والمساءلة وتنادي به الإدارة العليا. وتفتقر الإدارة العامة إلى ثقافة القياس والمساءلة على نحو مماثل رغم الضغوط السياسية التي تطالب بنفس مستوى الشفافية والعمق. وتتفق هذه النتيجة مع نتائج سانر وسترل ويو عام ١٩٩٧ والتي تفيد بأن تدريب الإدارة العامة يواجه الأمر ذاته حيث يحصل على القليل من الاهتمام من الرئيس السياسي.

إن ترسيخ مبدأ مشاركة أصحاب المصالح في نظام ضمان الجودة ونظام المراقبة المناسب له تأثير معياري، وإلا فإن الفجوة بين المعرفة والتنفيذ في مؤسسات التدريب أثناء الخدمة تظل موجودة، ويظل برنامج القيادة برنامجاً عاماً وغير محدد، كما تظل المخاطر بلا محتوى وبعيدة عن الهدف المرجو منها.

شكل رقم (٥): كم مرة تطلب الإدارة الاطلاع على نتائج التدريب؟



(المصدر: Saner and Yiu, 2009)

١١- ما القيمة التي تضيفها مأسسة ضمان الجودة؟

أحد نقاط القوة في تبني توجه ضمان الجودة هو ضمان الممارسة المتسقة بدلاً من اتباع التقاليع أو التجارب التي تُجرى وفقاً لما تمليه الظروف. ويُعنى ضمان الجودة بالحد من تباينات النتائج أو العمليات أو المنتجات. وهو نظام مصمم لمراقبة العمل الفعلي لسلسلة التوريد بأكملها أو لسير عمل التدريب المستهدف لرفع مستوى الأداء بشكل متواصل. وتم خلال العمل مع المنظمات في كل من القطاعين العام والخاص ملاحظة القيم المضافة التالية:

- أنها تعمل على أن يركز كل شخص على عرض القيمة التي يقدمها التدريب.
- أنها تتحقق من الممارسة الفعلية في تنفيذ التدريب حسب المواصفات وإجراءات التشغيل المعيارية بواسطة ممثلين مختلفين على المراحل المختلفة للتدريب.
- أنها تستعرض عمليات التدريب لرفع مستوى الأداء وتحدد فرص التحسين.
- أنها توفق بين نموذج كيركباتريك (١٩٥٩) ومنهج العائد على الاستثمار - عندما تكون مناسبة لجماعات أصحاب المصالح.
- أنها تدعم وجود الشفافية والمساءلة داخل النظام.
- أنها تقدم بيانات متسقة للبحث وتضمن فاعلية نموذج التدريب لرفع مستوى أداء المنظمة.
- أنها تطور تطبيقاً عملياً تأملياً داخل النظام.
- أنها تدعم التعلم والتحول التنظيمي.

١٢- أداة القياس الحالية لضمان جودة التدريب:

تتيح المراقبة القدرة على المتابعة، إذ إن المراقبة هي أساس الحوكمة الرشيدة كما أنها تدعم تأسيس أفضل الممارسات. ويتواجد نظام ضمان الجودة لهذا الغرض، وكان متاحاً منذ بداية عام ٢٠٠٠. وتم تصميم المواصفة القياسية الدولية «الأيزو» لإرشادات جودة التدريب والتعليم ISO Quality Guideline for Training and Education (ISO 10015:1999/2005) لسد هذه الفجوة. ويتمثل دور الأيزو ١٠٠١٥ في «توفير الإرشادات التي من شأنها أن تساعد مؤسسة ما في تحديد وتحليل الاحتياجات التدريبية وتصميم برامج التدريب والتخطيط لها وتوفير التدريب وتقييم نتائجه ومراقبة وتحسين العملية التدريبية حتى تحقق أهدافها المرجوة» (ISO 10015:1999/2005).

كما أن هيكل إدارة الجودة المستندة إلى المواصفة القياسية الدولية «أيزو ١٠٠١٥» ينطوي على مطلب ضمني يتمثل في اشتراك الأفراد «الذين يجري تطوير كفاءتهم، كجزء من عملية التدريب التي قد يتولد عنها شعور هؤلاء الأفراد بامتلاكهم هذه العملية، وهو ما يؤدي إلى قبولهم تحمل المزيد من المسئولية لضمان نجاحها». والأمر نفسه ينطبق على أصحاب المصالح الآخرين، وخاصةً مديري المتدربين، الذين سيكون لهم دور مباشر في تحديد ما إذا كان بالإمكان ممارسة التعلم على رأس العمل أم لا.

ويشـــارك أصحاب المصالح الآخرون نفس ردود الفعل فيما يتعلق بالشـــعور بامتلاكهم عمليـــة التدريب والالتزام نحوها إذا جرى البحث عـــن مدخلات هذه العملية والنظر فيها في مرحلة مبكرة.

إن عملية التدريب التي تستهدف رفع مستوى الأداء والتي تؤثر على الأداء المؤسسي تتطلب تطبيقاً عملياً تأملياً واســـتقصاءً علمياً من قبل أعضاء احترافيين يعملون لدى مؤسسات التدريب أثناء الخدمة. والمراقبة بمعنى ضَمان الجودة تتكون بشكل أساسي مـــن توثيق عملية التدريب، وربما يتطور هذا النمط من التوثيق، بمرور الوقت، ليصبح نظاماً خاصاً بمعلومات الإدارة التدريبية الذي يدعم الاستقصاء العلمي واتخاذ قرارات أفضل بشـــأن الجودة. ويتمثل الغرض الأساسي للمراقبة في «ضمان إدارة العمليات التدريبية..... وتنفيذها على الوجه الأكمل وذلك للتدليل على فعالية العملية في تلبية المتطلبات التدريبية للمؤسسة» (ISO 10015:1999, 5.1).

١٣- خاتمة:

إذا ســـلمنا بأن هناك أصحاب مصالح متعدديـــن للتدريب ينبغي وضع احتياجاتهم ورغباتهم ومطالبهم وتفضيلاتهم في الحسبان، فإنه ينبغي أن نسلم أيضاً بأن الأسلوب الفعـــال الوحيـــد للقيام بذلك هو وضعها فـــي الاعتبار أثناء تصميـــم وتطوير وتنفيذ التدريب. وما عدا ذلك يعني العجز عن إحداث أثر تعليمي واسع.

وينبغـــي بالإضافة إلى ذلك، أن نضـــع في اعتبارنا أنه، رغـــم أن مزودي التدريب ودوائرهم قد يوافقون بشـــكل عام على النتائج التي ســـيتم الحصول عليها من خلال التدريـــب، إلا أن لديهم كذلك وجهـــات نظر متباينة تماماً تجـــاه الحاجة للتدخل في التدريب وللمعايير التي ستستخدم في تقييم البرامج التدريبية (Michalski, 1997). ولذا فإنه ينبغي دمج أسلوب المراقبة القائم على أصحاب المصالح في التدريب الإداري العام أثناء الخدمة حتى يمكن للمؤسسات أن تتبنى أفضل الممارسات.

وفيمـــا يتعلق بالتدريب الإداري وبتطوير كبـــار الموظفين العموميين الذين يتحملون مسئوليات سياســـية، فإن ضمان مخرجات التعلم يُعد مسألة أساسية تتجاوز في حد ذاتهـــا عملية تقـــديم برنامج تدريبي جيد في مجال الجودة. وينبغي على مؤسســـات التدريب أثناء الخدمة أن تبذل جهدها لإشـــراك العديدين من أصحاب المصالح داخل وخارج الإدارة العامة لدمج الواقع التشـــغيلي في واقـــع التعلم كي تنطلق عملية تعليم القيادة من سياق واضح. فإشراك أصحاب المصالح يضمن ارتباط العروض التدريبية

واستجابتها لمتطلبات الإدارة، كما يضمن تعاون هذه الأطراف للاستفادة من التعليم المكتسب.

قد تعاني المنظمات التعليمية والتدريبية من القصور الذاتي مثلها في ذلك مثل جميع المنظمات. كما أن إجراء تغييرات، خاصةً عندما يتطلب الأمر تغيير التركيبة العقلية وطرق تنظيم العمليات التي تُجرى في العمل وإعادة توزيع الموارد، أمر غير ممكن دون وضع نظم إدارية إضافية لضمان تنفيذها. ويتمثل أحد الأدوات التي يمكن تطبيقها هنا في وضع نظام للمراقبة، بناءً على المواصفة القياسية الدولية أيزو ١٠٠١٥، لضمان أن أعضاء المنظمات التدريبية والتعليمية يقومون بالفعل بتنفيذ البرامج التي تتركز على العملاء ولا يقدمون فقط إطراءً كاذباً لمفهوم جدير بالثناء.

إن برامج التدريب والتطوير هي المهمة الجوهرية لأي من إدارات تنمية الموارد البشرية ولمؤسسات التدريب أثناء الخدمة، والتي ينبغي أن تكون مسئولة عن استغلالها للموارد وللعائد الفعلي على الاستثمار الذي تعكسه مقاييس المخرجات. مثل هذا الهيكل للحوكمة، سواء كان أيزو ١٠٠١٥ أو غيره من أدوات ضمان الجودة، لهو السبيل لتعزيز أثر جهود التطوير القيادي ولضمان الكفاءة المؤسسية المستدامة في تحقيق برنامج التنمية الوطنية.

وفي النهاية، يُنصح بمشاركة وثيقة مع مختلف أصحاب المصالح مصحوبة بالتركيز على العملية ونظام مراقبة مؤسسي، باعتبارها أكثر الطرق فعالية في تحسين مستوى أداء مؤسسات التدريب أثناء الخدمة.

الملحق رقم (١)

مصفوفة بحثية في دراسة سانر وسترل ويو (١٩٩٧) «التدريب أثناء الخدمة باعتباره أداة للتغيير التنظيمي في الإدارة العامة» المعهد الدولي للعلوم الإدارية - بروكسل.

جدول رقم (١)

المصفوفة البحثية (مستوى التحليل x المكونات التحليلية x أفراد الدراسة)

تحليل البيانات المكونات مستوى التحليل	الوصف (ماذا)	التحليل (لماذا)	التقييم (فعال؟ كفؤ؟)	الخلاصة (الدروس المستفادة)
١- وصف النظام الحالي للتدريب أثناء الخدمة للدولة فيما يتعلق بـ «التغيير الروتيني».	الخريطة البيئية: - المنتجون - المستخدمون - المستفيدون - الراعون	تحليل السبب - النتيجة: - المنتجون - المستخدمون - المستفيدون - الراعون	تحليل التكلفة- المنفعة: - المنتجون - المستخدمون - المستفيدون - الراعون - الدوائر الخارجية (الغرف التجارية، الاتحادات، الجمعيات المهنية، الحكومات الإقليمية أو غيرها من الحكومات).	ملخص وتوصيات
٢- قائمة بالحوادث الهامة التي وقعت خلال السنوات العشر الماضية (التي دعت إلى استخدام التدريب الذي حدث خلاله تغيير جذري).	- تحديد التغيير الإضافي مقابل التغيير الرئيسي الجوهري - دوافع كلا التغييرين.	كما سبق شرحه.	كما سبق شرحه.	
٣- دراسة حالة (لعب فيها التدريب أثناء الخدمة دوراً رئيسياً في عملية التغيير).	١ و ٢	كما سبق شرحه.	كما سبق شرحه.	

الفصل الخامس عشر
تشجيع معاهد التنمية الإدارية على الابتكار
دروس من أوغندا وتنزانيا

إليزابيث كاووما لوانجا
ماري باساسا موهيندا
أجاثا وانديريج
(Elizabeth Kawuma Lwanga)
(Mary Basaasa Muhenda)
(Agatha Wanderage)

١- مقدمة:

جاء تأسيس معاهد التنمية الإدارية في أفريقيا استجابةً مباشرةً لمتطلبات تنمية قدرات الحكومات وتقديم الخدمات الاستشارية والمعرفية للحكومات الأفريقية (Agere, 2006; Fraser –Moliketi, 2007). ويتمثل دور هذه المعاهد في تقديم خدمات التدريب والاستشارة والبحوث في المقام الأول لمديري الإدارة العليا ومديري الإدارة المتوسطة وكبار المديرين في الحكومات. ونظرًا للتحديات الجديدة التي أفرزتها الظروف الداخلية والخارجية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية وكذلك العولمة، كان من الضروري أن تقوم معاهد التنمية الإدارية بإعادة تحديد أدوارها لكي تظل وثيقة الصلة بأهدافها. وقد كان التوجه لجعل معاهد التنمية الإدارية وثيقة الصلة بالاحتياجات المتغيرة للمجتمع أحد الجوانب التي تعرضت لها الكثير من التقارير (Agere, 2006; Fraser–Moliketi, 2007). ولذلك يجب على معاهد التنمية الإدارية أن تكون استباقية وأن تتكيف وبسرعة مع الاتجاهات الجديدة وأن تستغل جميع الفرص المتاحة وأن تجرب مناهج جديدة وأن تبحث عن نماذج وفلسفات عمل جديدة (Purg 2006) لكي تلبي متطلبات العملاء وتفوق توقعاتهم من السوق العالمية. ويتطلب هذا التحول في نماذج العمل قدرة ابتكارية تُجدد وتطور المنتجات والعمليات الإدارية، لتكون الحداثة هي نتاج هذا التطور (Kotelnikar and Vadim, 2010).

ويتناول هذا الفصل تأثير ممارسات إدارة المعرفة على الابتكار في اثنين من معاهد التنمية الإدارية وهما معهد التنمية الإدارية بأوغندا ومدرسة الخدمة المدنية بتنزانيا. وتم جمع البيانات من أعضاء هيئة التدريب باستخدام استبيان ذاتي ومقابلات شخصية مقننة.

وطبقًا لمافوندو Mavondo وكيمهازي Chimhazi وستيوارت (2003) Stewart، فإن الابتكار التنظيمي يمكن أن يصنف وفق أبعاد ثلاثة وهي: ابتكار المنتجات، وابتكار العمليات، والابتكار الإداري. ويهدف ابتكار المنتجات عادةً إلى إنتاج مواد ومنتجات وأجهزة حديثة باستخدام نماذج أصلية (Damanpour and Gopalakrishnan, 2001)، في حين يتضمن ابتكار العمليات إنشاء عمليات جديدة أو إدخال تحسينات على العمليات الموجودة، ويتضمن الابتكار الإداري على تغييرات في الهياكل التنظيمية والعمليات الإدارية وأنظمة المكافئات والمعلومات وأنشطة العمل الرئيسية في المنظمة والتي تتعلق بالإدارة بشكل مباشر (Chew 2000, Damanpour and Evan, 1984) وتشمل العمل الرئيسي. ولذلك، فإن الابتكار يعتبر عنصراً أساسياً في بقاء المنظمات على قيد الحياة لفترة طويلة، كما يعتبر الابتكار كذلك بمثابة تطبيق لأفكار جديدة من خلال تحويل المعلومات الجديدة إلى منتجات وخدمات جديدة تستهدف كسب رضا العملاء (Cobbenhagen, 2000). وطبقاً لبيسويك (2010) Beswick كما جاء في موسوعة ويكيبيديا، فإن أي تطوير يتطلب من الأشخاص أن يغيروا طريقتهم في اتخاذ القرارات وأن يقوموا بخيارات بعيدة عن أسلوبهم المعتاد فيما يتعلق بالمنتجات والعمليات. ولأن معاهد التنمية الإدارية تشارك في تقديم خدمات متخصصة تشمل تغييرات في الأساليب والممارسات والطرق، فإن ابتكار العمليات هو غاية هذه الدراسة. وبما أن العالم يتحرك باتجاه اقتصاد قائم على المعرفة، حيث تعتبر الأصول والاستثمارات غير الملوسة عناصر أساسية لإيجاد قيمة في الشركات، ومن ثم للثروة الاقتصادية (Drucker, 1998)، فإن معاهد التنمية الإدارية قد يتعين عليها أن تدعم معارف أعضاء هيئة التدريب لديها لمواجهة التحديات المتزايدة.

وطبقًا لبولاني Polanyi(1964)، فإن المعرفة تشتمل على عنصر ضمني يكمن في أذهان الناس ومن الصعب استخدامه ومشاركته مع الغير، بالإضافة إلى عنصر صريح والذي يسهل الوصول إليه واستخدامه وتوثيقه. وتترسخ المعرفة الضمنية في مشاعر الموظفين وقيمهم الشخصية، وحيث إنها مخزنة في عقولهم، فإن الكثير من المنظمات تفشل في إدراك وجودها وقيمتها (Sallis and Gary, 2002). ومن خلال إدراكها لأهمية المعرفة الضمنية على وجه الخصوص، تتجه مؤسسات التعليم إلى ممارسات إدارة المعرفة والتي تتسم بالإستراتيجيات والمناهج التي تهدف إلى إيجاد المعرفة والحفاظ عليها واستخدام أصولها في إيجاد قيمة لها وفي مساعدة المنظمات على تحقيق أهدافها (Turyasingura, 2008; Muhenda, 2010). ويمكن تعريف إدارة المعرفة أيضاً بأنها مهمة إدارية تشمل إيجاد المعرفة وإدارة تدفقها داخل المنظمة واستخدامها بطريقة

فعالة ومؤثرة لفترة طويلة لصالح المنظمة (Darroch and McNaughton, 2001). ومن المرجح أن تؤدي إدارة المعرفة إلى رفع معدل الاحتياط المعرفي لدى الموظفين ومضاعفة قيمة الأصول الفكرية عند تطبيقها. وفي ضوء ما ذكرناه فقد أخذنا على عاتقنا مهمة البحث فيما إذا كانت ممارسات إدارة المعرفة في معاهد التنمية الإدارية في أوغندا وتنزانيا تؤثر على الابتكار وكيف يمكن دعم الكفاءات الرئيسية لأعضاء هيئة التدريب المميزين لمساعدة هذه المعاهد على أن تظل وثيقة الصلة في هذه القرية الكونية، لأن هناك حاجة ملحة إلى إيجاد قيمة وزيادة الكفاءة التي تصاحب الابتكار، وذلك لدفع الإدارة العامة للمضي قدماً.

٢- التحدي:

بينما لا تزال معاهد التنمية الإدارية تحتفظ بدورها «كناقد ومحفز للخدمة العامة»، فإن مهمتها الأساسية أخذت بعداً عملياً بشكل متزايد، وذلك لكي تكون «وثيقة الصلة» بأهدافها في بيئة اقتصادية تكنولوجية سريعة التطور (Purg, 2003; Kiyaga-Nsbuga, 2006). واليوم تطالب المنظمات غير الحكومية والخدمات العامة والقطاعات الخاصة معاهد التنمية الإدارية بأن تقدم لها خبراء يجمعون بين المعرفة النظرية والرؤى العملية بحيث يمكن إعدادهم وتطويرهم ليصبحوا قادة تنفيذيين عالميين لديهم القدرة على حل المشكلات وليسوا مجرد أكاديميين. ويجب على معاهد التنمية الإدارية – كما هو متوقع منها – أن تطور المناهج الحالية وأن تقيّم الأعمال والاحتياجات المجتمعية وأن تطور الوسائل والأساليب المستخدمة وأن تولد معارف جديدة وتدمجها في المناهج الحديثة لتتماشى مع التحديات الجديدة. ولأن ظهور الاقتصاد القائم على المعرفة أتاح للمنظمات إمكانية استخدام المختصين بتوليد المعرفة في استحداث أفكار جديدة من خلال تصميم برامج جديدة وخدمات أفضل ووثيقة الصلة بأهداف المنظمة، ومن خلال تلبية احتياجات العملاء الجدد وابتكار طرق جديدة للتغلب على منافسيهم (Kotelnikar & Vadim, 2010)، فقد كان من الضروري إجراء دراسة في أوغندا وتنزانيا لقياس ممارسات إدارة المعرفة وتأثيرها على الابتكارات التي من شأنها أن تمضي بالإدارة العامة قُدماً.

٣- مراجعة للأدبيات السابقة ذات العلاقة:

على العكس من الدول المتقدمة، لا تزال الدراسات التي تتناول الابتكار وإدارة

المعرفة في شــرق أفريقيا محدودة (Muhenda, 2010). وتتناول الكثير من الأدبيات التـــي تســتعرض إدارة المعرفة المنافــع التي تنتج عن مبــادرات إدارة المعرفة وكذا من المشاريع المتعلقة بإدارة المعرفة (Wigg, 1993; Skyme, 1197; Ndlela and du Toit, 2001; Murray, 2000). ولقــد أجرى تورياســينجورا Turyasingura (2008) بحثاً حول هذه المنافع حيث تناول فيه إدارة المعرفة والتعليم التنظيمي في مؤسسات التعليم العالي في أوغندا وجنوب أفريقيا، حيث انصب التركيز على جودة التدريب. وأظهرت النتائج وجود تأثير إيجابي كبير لنقل المعرفة وتوثيقها وإنشائها واكتسابها على التعليم التنظيمــي. ومــع ذلك، فإن تأثير تطبيق المعرفة على التعليم المؤسســي كان ســلبيًا، حيث ظهر أن تطبيــق المعرفة من خلال أعضاء هيئة التدريب لا يُنتج بالضرورة تعلماً مؤسســاتياً ولا يولد ابتكارات جديدة. وقد أجريت دراســات أخرى عن تأثير القيادة على الثقافة التنظيمية وتأثيرها على مبادرات إدارة المعرفة (Ahmad, 2004)، وتوضح هذه الدراســات أن القيادة هــي العامل الوحيد الأكثر أهمية فــي خلق ثقافة داعمة للمعرفة. وهناك دراســات أخرى أعدها كلٌ من صن Sun وسكوت Scot (2005) عن معوقات نقل المعرفة وترجمة المعرفة، حيث قاما بتحليل وجهات نظر جديدة حول نقل المعرفــة (Major and Cordey-Hayes, 2005) وتأثير أنماط القيادة على نقل المعرفة في الصيدليات بأوغندا (Kassaga, 2010) ولكن هذه الدراسة لا تشمل معاهد التنمية الإدارية ولا الابتكارات.

ولقد درس كابازا Kabaza (2010) تأثير ممارسات إدارة المعرفة على المزايا التنافسية في شــركات الاستشارات في أوغندا، ولكن هذه الدراسة لم تتعرض لمؤسسات التعليم العالــي أو معاهد التنمية الإدارية. وأوضحت النتائــج أن هناك ارتباطاً محدوداً بين اكتســاب المعرفة وتنقيتها وتهيئتها ومشاركتها وتطبيقها على المزايا التنافسية، والذي يُعد مؤشــراً على أن ممارســات إدارة المعرفة تلعب دوراً مهماً في تحســين العمليات. وبناءً على ذلك فإننا نتوقع ممارســات إدارية محســنة وتطوير خدمات جديدة وتوليد أفكار حديثة مع وجود ممارســات أفضل لإدارة المعرفة. وفي دراسة مماثلة عن تأثير الثقافــة التنظيمية على نقل المعرفة في معاهد التنميــة الإدارية في أوغندا وتنزانيا، أوضح موهيندا (٢٠١٠) أن التزام فريق العمل والموظفين كشف عن وجود علاقة هامة إيجابية عند نقل المعرفة.

وفي دراسة أخرى عن إستراتيجيات إدارة المعرفة وتحسين الأداء في معاهد التنمية الإداريــة في أوغندا وتنزانيا، فإن موهيندا ولوانجــا ووندراريج Muhenda, Lwanga

and Wandarage (2008) أوضحوا أن هناك علاقة هامة إيجابية بين اكتساب المعرفة والتركيز على العملاء وتقييم المعرفة والعمليات الداخلية وإدارة الموارد. كما أوضحوا أنه كلما طبق أعضاء هيئة التدريب بمعاهد التنمية الإدارية في أوغندا وتنزانيا معرفتهم، تحسنت العمليات الداخلية.

يتضح من النقاش السابق لأدبيات الدراسة، أنه على الرغم من أن البحوث أجريت في أوغندا حول مواضيع مثل إدارة المعرفة وكيفية تأثيرها على التعليم التنظيمي في معاهد التنمية الإدارية، وكيفية تأثير أنماط القيادة على نقل المعرفة في الصيدليات، وكيفية تأثير ممارسات إدارة المعرفة على المزايا التنافسية في الشركات الاستشارية، وكيفية تأثير الثقافة التنظيمية على نقل المعرفة في معاهد التنمية الإدارية، وكيفية تأثيرها على النقل البيني للمعرفة بين متخصصي المعلومات في مؤسسة التعليم العام العالي، إلا أنه لم يتم دراسة تأثير ممارسات إدارة المعرفة على الابتكار في معاهد التنمية الإدارية.

وتؤكد جميع هذه النتائج على أن ممارسات إدارة المعرفة المطورة من المحتمل أن تحسن عمليات تشغيل العمل، كما تفترض بأن ممارسات إدارة المعرفة المطورة من المرجح أن تحسن مستوى الابتكار في معاهد التنمية الإدارية في أوغندا وتنزانيا.

٤- المنهجية:

أجريت هذه الدراسة على اثنين من معاهد التنمية الإدارية وهما معهد التنمية الإدارية بأوغندا ومدرسة الخدمة المدنية بتنزانيا. وقد شارك في الاستبيان ٥٢ عضو هيئة تدريس – وقد تم اختيارهم بعناية – (بلغت نسبة المشاركة ٨٢٪). وبالإضافة إلى الاستبيان، تم أيضًا إجراء مقابلات شخصية للمشاركين الرئيسيين وتم استخدام مشاركتهم في دعم النتائج التجريبية. كما تم استخدام التحليل العاملي وتحليل مُعامل الثبات في اختبار ثبات وصدق الأدوات، بالإضافة إلى تحليل الانحدار المتعدد الذي اختبر التأثيرات المتزامنة للمتغيرات المستقلة على متغير المعايير.

٤-١ التحليل العاملي للمتغيرات:

جميع المتغيرات المستقلة وبالتحديد متغير البحث عن المعرفة واكتساب المعرفة وتنقية المعرفة وتوثيق المعرفة ومشاركة المعرفة خضعت للتحليل العاملي. وتم استخلاص أربعة عوامل رئيسية توضح إجمالي انحراف بمعدل (٧٥,٧٣٪) مع تشبعات العوامل

التي تتراوح من (٧٠) إلى (٩٢). وقد بلغ قياس كفاية حجم العينة (٧٠) ويعتبر اختبار بارتليت Bartlett's test مهمًا، حيث يؤكد كفاية الارتباطات البينية المهمة للتحليل العاملي. والابتكار الذي صُنِّف أساسًا إلى متغيرين تم تحميله على عامل رئيسي أطلق عليه ابتكار العمليات. وقد أظهر المتغير الفردي إجمالي انحراف بمعدل ٧١٪ مع تشبعات العوامل التي تتراوح من ٠,٦٥ إلى ٠,٩٢ ومعدل كفاية حجم العينة بمعدل ٠,٧١.

٤-٢ تحليل الثبات:

للتأكد من صحة القياس بعد خضوعه للتحليل العاملي، فقد تم إجراء اختبار ثبات للعبارات. وتم أدناه عرض جميع المُعَاملات، حيث تتراوح معاملات ألفا كرونباخ Cronbach's alpha من ٠٥٠. إلى ٨٧.، مما يعتبر مؤشراً على ثبات جميع البنود.

الجدول رقم (١)

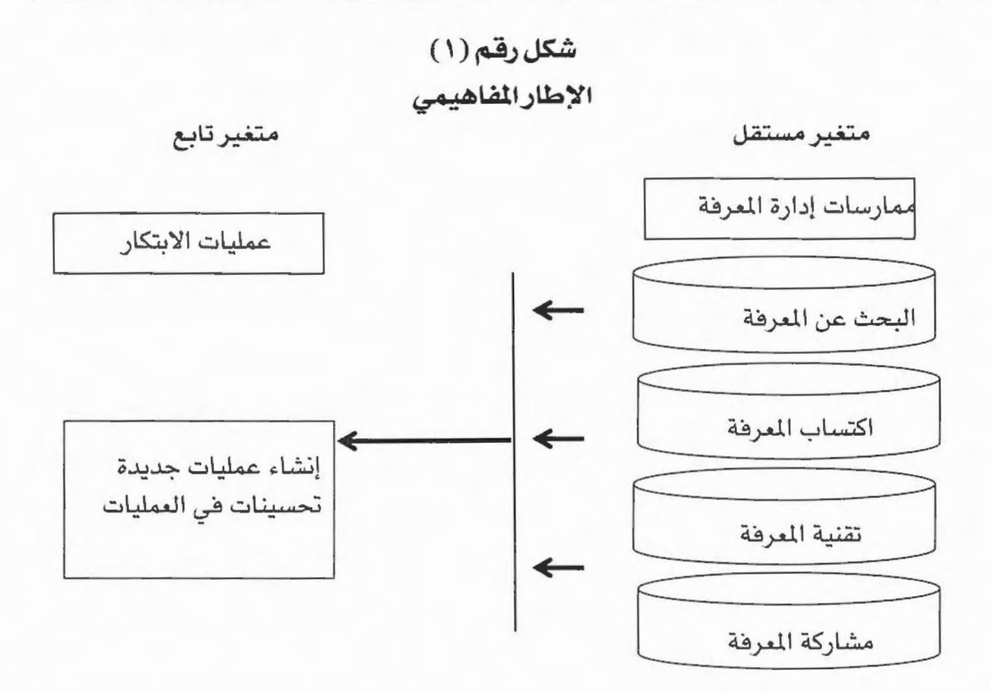
تحليل الثبات

المتغير	عدد البنود	الفا كرونباخ
ممارسات إدارة المعرفة		
مشاركة المعرفة	٤	٠,٨٧
تنقية المعرفة	٣	٠,٨٣
اكتساب المعرفة	٢	٠,٦٠
البحث عن المعرفة	٢	٠,٥٠
الابتكار		
ابتكار العمليات	٥	٠,٨٤

وباعتبار أن اختبارات الصدق والثبات هي الأساس، فقد قمنا بتطوير إطار بحثي موضح أدناه. ونرى بأن البحث عن المعرفة وتوثيق المعرفة ومشاركة المعرفة وتنقية المعرفة لها علاقة إيجابية بالابتكار. ولذلك، فإن الفرضية التي نطرحها هي أن ممارسات إدارة المعرفة المطورة من المرجح أن تؤدي إلى المزيد من الابتكارات التي تأتي في شكل عمليات جديدة أو مطورة أو الاثنتين معاً والتي يمكن أن تدفع بالإدارة العامة للأمام. وفيما يلي العرض البياني للعلاقة الافتراضية.

شكل رقم (١)

الإطار المفاهيمي



٥- النتائج:

سنناقش فيما يلي نتائج الانحدار المتعدد فيما يتعلق بالتأثير المتزامن لممارسات إدارة المعرفة على الابتكارات في معاهد التنمية الإدارية.

جدول رقم (١)

تحليل الانحدار المتعدد على ابتكار العمليات

المتغيرات المستقلة	معامل بيتا ومستويات الأهمية
مشاركة المعرفة	٠,٥٦**
توثيق المعرفة	٠,٠٣
اكتساب المعرفة	٠,٠٧
البحث عن المعرفة	٠,٧٣*
ملخص نموذجي	
معامل الارتباط	٠,٧٨
معامل التحديد	٠,٦١
معامل التحديد المعدل	٠,٥٠

يوضح الملخص النموذجي مُعامل ارتباط بمعدل ٠,٧٨ والذي يشير إلى قوة الارتباط بين ممارسات إدارة المعرفة والابتكار بالنظر إلى العلاقات المتبادلة بين المتغيرات. وتُظهر ممارسات إدارات المعرفة وحدها معامل ارتباط بمعدل ٠,٦١. وتؤكد النتائج على وجود علاقة إيجابية بين تطور الخدمات الجديدة ومشاركة المعرفة بمعدل ٩٥٪ والبحث عن المعرفة بمستوى ثقة بمعدل ٩٠٪ على التوالي. وتدعم هذه النتيجة نتائج توريا سينجورا Turyasingura (2008) والذي أعلن عن وجود علاقة واضحة إيجابية بين نقل المعرفة وتوثيق المعرفة وإنشاء المعرفة واكتساب المعرفة وبين التعليم التنظيمي. وقد تم تقريبًا الإعلان عن نتائج مماثلة في دراسة أخرى أجراها كلٌّ من موهيندا ولوانجا ووانداريج (٢٠٠٨) على إستراتيجيات إدارة المعرفة وتحسين الأداء في معاهد التنمية الإدارية في أوغندا وتنزانيا. وتوضح النتائج وجود علاقة إيجابية واضحة بين اكتساب المعرفة والتركيز على العميل وبين تقييم المعرفة والتركيز على العميل وبين العمليات الداخلية وإدارة الموارد. وعلى الرغم من أن هذه الدراسة لم تتناول الابتكار، إلا أن النتائج توضح وجود علاقة إيجابية بين اكتساب المعرفة والعمليات الداخلية، مما يؤكد أنه من خلال الاكتساب المتزايد للمعرفة، فإنه من المرجح أن تتحسن العمليات الداخلية ويتحسن كذلك مستوى التركيز على العميل. ومن ثم يمكننا الاستنتاج بأنه من خلال تطوير مشاركة المعرفة والبحث عن المعرفة، فإنه من المرجح أن تقوم معاهد التنمية الإدارية بتطوير الخدمات الجديدة والتي تعتبر الحكومات في أمس الحاجة إليها لتحقيق المزيد من التقدم. ومما يثير الدهشة هو أن نتائجنا لا تشير إلى وجود علاقة واضحة بين اكتساب المعرفة وتوثيق المعرفة وابتكار العمليات. وبعد الوصول إلى هذه الاستنتاجات، قمنا بتنفيذ متغير مشاركة المعرفة والبحث عن المعرفة في اثنين من معاهد التنمية الإدارية، وسيلي توضيح هذه السيناريوهات.

٥-١ آراء المشاركين حول مشاركة المعرفة:

عندما طُرح سؤال عما إذا كانت هناك عمليات لمشاركة المعرفة بين الأفراد، أجاب ٢٦ من أفراد العينة (بما يعادل ٥٠٪) بالموافقة، في حين بلغ عدد من أجاب بعدم وجود عمليات لمشاركة المعرفة ١٩ بما يعادل (٩,١٪)(١)*، وبلغ عدد من امتنع عن الاستجابة سواء بالموافقة أو بالرفض ٩ أفراد (بما يعادل ١٧,٣٪). وأخبرنا أحد المشاركين قائلاً: «إنني في هذا المكان منذ أكثر من عشر سنوات، ولكنني لم أجد بيئة

* على الرغم من اعتقادنا بأن هذه النسبة غير صحيحة إلا أنها هي التي وردت في النص الإنجليزي. (المترجم)

مواتية لمشـــاركة ما لدي من أفكار سواء مع فرد أو مع عضو هيئة تدريب». وقد عبر عضو هيئة تدريب آخر عن هذه الأفكار واشتكى من عدم قدرة «أعضاء هيئة التدريب على حضور الندوات البحثية التي يتم فيها مشـــاركة المعرفـــة والتعلم من الآخرين». وتعتبر المشاركات مؤشـــراً واضحاً على أن عملية مشاركة المعرفة ضعيفة إلى حد ما وهو الأمر الذي يمثل خللاً في هذه المؤسسات التي تفتخر بوجود متخصصي المعرفة لديها. وعندما طُرح ســـؤال عما إذا كانت هناك عمليات لمشـــاركة المعرفة في المعهد، فـــإن ٢٥ من أفراد العينة (بما يعادل ٤٨٪) جاءت اســـتجابتهم بالموافقة، في حين بلغ عدد الرافضين ٩ أفراد (بما يعادل ١٧,٣٪). وبالنســـبة لأولئك الذين أجابوا بوجود العمليات، فإنهم ســـرعان ما أضافوا قائلين: «[...] العمليات غير مخطط لها؛ لأنه لا توجد توجيهات أو إجراءات واضحة لمشـــاركة المعرفة». ولذلك، فقد اســـتنتجنا بأنه على الرغم من أن هناك بعض المحاولات لمشـــاركة المعرفة بين أعضاء هيئة التدريب فـــي معهد التنمية الإدارية بأوغندا ومدرســـة الخدمة المدنيـــة بتنزانيا، إلا أن هناك حاجة إلى وضع مبادئ إرشادية. وهو ما يدلل على عدم وجود آليات مناسبة للتشجيع على مشاركة المعرفة بين أعضاء هيئة التدريب، على العكس من ملاحظة دينج ووانج Deng & Wang (2010) بأن المنظمات التي تشـــجع على وجود قنوات رســـمية وغير رسمية على مشاركة المعلومات لديها فرص أكثر للابتكار.

٥-٢ ردود فعل المشاركين حول البحث عن المعرفة:

عندما سئل أعضاء هيئة التدريب عما إذا كانوا يتلقون تشجيعًا للبحث عن المعرفة التـــي من الممكـــن أن تؤدي إلى تطوير دورات علمية جديدة، فإن نســـبة الموافقة بلغت ٨٠,٨٪ من المشاركين، في حين بلغت نسبة الرفض ١١,٥٪. ولأن معظم الاستجابات تم توزيعهـــا وأن ما يزيد على (٥٠٪) جاءت اســـتجابتهم بالموافقة، فإن ذلك يوضح أن أعضاء هيئة التدريب يتلقون تشجيعًا للبحث عن المعرفة التي تؤدي إلى تصميم دورات علمية جديدة. وعندما طُرح سؤال عما إذا كان أعضاء هيئة التدريب يتلقون دعمًا في بحثهم عن المعرفة ذات الصلة، فإن نســـبة الموافقة بلغت ٧٣,١٪، في حين بلغت نسبة الرفض ٥,٧٪. ويعني ذلك أن هناك أنظمة مطبقة تســـتهدف تشـــجيع ودعم أعضاء هيئة التدريب في البحث عن معلومات/معرفة والتي قد تثمر عن تحفيز الابتكار. ولكن عندمـــا طُلب من أعضاء هيئة التدريب تقـــديم أمثلة لهذا النوع من الدعم، فلم يتمكن معظمهـــم مـــن إعطاء أمثلة محددة. وذكر لنا أحد كبـــار المحاضرين قائلاً: «إن ذلك النمط من الدعم غير ملموس بالرغم من وجود نية حســـنة من جانب الإدارة». وذكر

آخر قائلاً: «إذا استطاعت الإدارة أن تضع إرشادات واضحة للتشجيع على البحث عن المعرفة، فإنه يمكننا عندئذ أن نتعاون سويًا ونغير أمورًا كثيرة في معهدنا».

علاوة على ذلك، فإن الباحثين عندما أرادا معرفة ما إذا كان أعضاء هيئة التدريب يبحثون عن معلومات تنافسية من مؤسسات مماثلة، فإن عدد من جاءت استجابتهم بالموافقة بلغ ٣٤ فرداً (بما يعادل ٦٥,٤٪)، في حين بلغ عدد من جاءت استجابتهم بالرفض ١٧ فرداً (بما يعادل ٣٢,٧٪). ومع ذلك، أشار المشاركون الأساسيون إلى أن التمويل المحدود يجعل المقارنة بالمؤسسات المماثلة مستحيلة من الناحية العملية. وقال رؤساء الأقسام في معهدي التنمية الإدارية: «إننا نعمل بميزانيات محدودة جدًا، كما أن توفير الدعم للكثير من أعضاء هيئة التدريب للبحث عن معلومات تنافسية يعني الاستغناء عن جميع الأنشطة الأساسية الأخرى، وهو ما لا يمكن القيام به». وعندما سُئل المشاركون أيضًا عما إذا كان هناك ما يشجعهم على التشاور مع زملائهم عند إعدادهم الاستشارة، فإن عدد من أجاب بالموافقة بلغ ٣٩ (بما يعادل ٧٥٪)، وبلغ عدد من أجاب بالرفض ٢ (بما يعادل ٣,٨٪). إلا أنه وعلى الرغم من أن النسبة الأعلى من أفراد العينة جاءت استجابتهم بالموافقة، وقد أظهرت المقابلات أن أولئك الذين يتشاورون مع زملائهم إنما يقومون بذلك إما بمبادرة شخصية منهم أو عندما يُضطرون لذلك. ولقد ذكر أحد كبار أعضاء هيئة التدريب في معهد التنمية الإدارية بأوغندا قائلاً: «إنني أتشاور فقط مع أصدقائي؛ لأن بعض أعضاء هيئة التدريب الآخرين يبخلون بمعلوماتهم، كما اعترفت إحدى عضوات هيئة التدريب بأنها لا تعرف مع من يمكنها أن تتشاور وحول أي موضوع يكون التشاور». وبافتراض أن نسبة المشاركين تتجاوز ٦٠٪ من إجمالي أفراد العينة، فإن ذلك يعكس دعم الإدارة للبحث عن المعرفة بشكل رئيسي خاصةً إذا كانت المعرفة التي يتم البحث عنها من الممكن أن ينتج عنها ابتكارات بمعنى إمكانية تطوير دورات علمية جديدة ودخول أسواق جديدة وتطوير الإجراءات والعمليات الموجودة.

٦- التوصيات:

لقد توصلنا في هذه الدراسة، بوجه عام، إلى أن مشاركة المعرفة والبحث عن المعرفة هما من العوامل الأساسية المحفزة على الابتكار في معاهد التنمية الإدارية في أوغندا وتنزانيا، وذلك وفقًا لما ذكره بروساك Prusak (1996) الذي أشار إلى أن المعرفة هي الشيء الوحيد الذي يعطي المنظمة ميزة تنافسية، وأيضًا وفقًا لويستبيرج وسوليفان

Wesrberg & Sullivan (1998) اللذين أشارا إلى أن الابتكار - الذي هو ثمرة المعرفة - أصبح المصدر الأساسي للقيمة في المنظمات. وبالمقارنة بمشاركة المعرفة، فقد احتل البحث عن المعرفة في كلتا المؤسستين مرتبة متدنية وفقاً لأولئك الذين أقروا بوجود مؤشر على أن معدل البحث عن المعرفة كان أدنى من ٥٠٪. وبمزيد من البحث عما إذا كانت السياسات المؤسساتية تعبر عن جهود مدروسة لامتلاك المعرفة، وكذلك للبحث عن المعرفة التي تكمن في عقول أعضاء هيئة التدريب، فلم نجد سياسة محددة في هذا الصدد، باستثناء طلب مقدم من مدير البرامج في معهد التنمية الإدارية في أوغندا يطلب فيه من أعضاء هيئة التدريب إيداع نسخ من مذكرات المحاضرات في مركز الموارد. ومع ذلك، فإن هذه الفكرة لم تجد من يدعمها، كما هو واضح من عدم وجود ملف أو قاعدة بيانات تحتوي على هذه المذكرات، وينطبق الأمر ذاته على مدرسة الخدمة المدنية في تنزانيا. ويؤكد دليل الموارد البشرية بمعهد الإدارة بأوغندا (٢٠٠٨) فقط على اللوائح التي تتعلق برفاه أعضاء هيئة التدريب وبإدارة الأداء والانضباط والسلامة الصحية والطبية وفيروس نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) والتقاعد وقواعد السلوك. ومع ذلك، كانت هناك محاولة لوضع إجراءات الاتصال ضمن دليل الموارد البشرية، إلا أن ذلك كان فقط لتغطية استخدام الهاتف والبريد الإلكتروني والإنترنت دون التطرق لإدارة المعرفة. وذلك مؤشرٌ واضحٌ على أن معهد التنمية الإدارية لم يتعامل مع المعرفة على أنها مورد إستراتيجي أو سياسات إستراتيجية ليس فقط لامتلاك المعرفة، ولكن أيضًا لاستثمار مكونات المعرفة الضمنية التي لدى أعضاء هيئة التدريب والتي لم يتم توثيقها. وقد عبر ساليس وجاري Sallis and Gary (2002) عن نفس الآراء، حيث ذكرا أن معظم القادة التنظيميين لعلى يقين بأن معرفة منظمتهم تكمن في عقول موظفيهم، ولكنهم لا يعرفون كيفية الحصول عليها. ويُعد الحصول على المعرفة الضمنية من العمليات الأكثر تعقيدًا، لأن الأفراد يدركون أن قيمتهم تكمن فيما يمتلكونه من معلومات وأن المعلومات النادرة تعطيهم قيمة أكبر، وأنها السبيل لضمان استمرارهم في العمل (Sallis & Gary, 2002).

وتشير النتائج إلى أنه من الضروري على معاهد التنمية الإدارية أن تتواكب مع المعايير العالمية والتوقعات وأن تظل وثيقة الصلة من خلال تيسير سبل البحث عن سياسات المعرفة من خلال وضع سياسات تشجع على مشاركة المعرفة بين أعضاء هيئة التدريب وتمكنهم من الابتكار والدفع بعجلة الإدارة العامة إلى الأمام. وفي ضوء هذه النتائج، فإننا نوصي بالتالي:

- بالنظـــر إلى أن الابتكارات تأتـــي نتيجة للتفاعلات المعقدة بـــين الكثير من الأفراد والمنظمات وبيئتها التشغيلية، فقد أشار كلٌ من سميث Smith ونيليز Nelis (2006) إلـــى أنه مـــن الضروري إيجاد بيئة تســـمح للأفراد وتشـــجعهم علـــى تقديم أفكار ابتكاريـــة، وبذلك يمكن لأعضاء هيئة التدريب أن تكـــون لديهم عملياتهم الابتكارية التي يمتلكونها. وينبغي تدريب الرؤســـاء التنفيذين، الذين يتعين أن يكونوا هم القوة الدافعة لمشـــاركة المعرفة، علـــى إدارة المعرفة، كما ينبغي توفيـــر مخصصات مالية لموظفي إدارة المعرفة للإشراف على تصميم وبناء ثقافات تدعم مشاركة المعرفة التي يختزنها أعضاء هيئة التدريب في عقولهم.
- بإمكان معهد التنمية الإدارية بأوغندا ومدرسة الخدمة المدنية بتنزانيا وضع سياسات إستراتيجية تؤكد أن المعرفة مورد إستراتيجي ينتج عنه ابتكارات من شأنها أن تدفع بعجلة الإدارة العامة للأمام.
- تخصيـــص ميزانية كافيـــة لتوفير بنية تحتية داعمة لبرامـــج أعضاء هيئة التدريب ليتمكنوا من إجراء مقارنة معيارية لأفضل الممارســـات ولتدريس مهارات جديدة من شـــأنها أن تُغير أسلوب التدريس وإجراء البحوث والاستشارات. ولن يؤدي ذلك إلى تحسين الأداء في الفصل فحسب بل سيؤدي كذلك إلى إثراء المناهج.
- إجراء بحوث مشـــتركة مع معاهد التنمية الإدارية ومشاركة نتائج هذه البحوث على المستوى المؤسسي والإقليمي والدولي من خلال الندوات وورش العمل والمطبوعات.

وينبغي أن تركز الدراســـات المستقبلية على الكيفية التي من خلالها يمكن للسمات الشخصية كالعمر ومستوى التعليم وخبرة العمل والسمات التنظيمية أن تيسر أو تعوق ممارســـات إدارة المعرفة. كما أن البحث قد يأخذ أيضًا في الاعتبار عوامل مثل مناخ الاتصال والتزام الموظفين والتي تدعم البحث عن المعرفة ومشاركتها. ويمكن أن تمتد الدراســـة أيضًا إلى بلدان شـــرق أفريقيا الأخرى والتي تشمل كينيا ورواندا وبوروندي للتأكـــد مما إذا كانت تلك البلـــدان المختلفة تتفاعل مع هذه الظاهرة بشـــكل مختلف وتتعرف على الإســـتراتيجيات التي يمكن وضعها للتغلب على مقاومة إدارة المعرفة في معاهد التنمية الإدارية.

الفصل السادس عشر
البرنامج الوطني للمدير الحكومي المعتمد (CPM) برنامج تدريبي نموذجي لقادة ومديري القطاع العام والمؤسسات غير الربحية على مستوى العالم

هوارد أر. بالانوف
إيميلي ك. بالانوف
ماريلين ك. بالانوف
Howard R. Balanoff
Emily K. Balanoff
Marilyn K. Balanoff

١- مقدمة:

يُعد برنامج المدير الحكومي المعتمد Certified Public Manager (CPM) أحد برامج التنمية المهنية المعترف بها حالياً على الصعيد الدولي والخاص بالمشرفين والمديرين في المؤسسات الحكومية على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الدولة وعلى المستوى المحلي. وتُنفذ برامج المدير الحكومي المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية منذ أكثر من ثلاثين عاماً. وقد بدأ تنفيذ البرنامج في جورجيا كبرنامج اعتماد للمديرين الحكوميين في مكتب حكومة جورجيا لإدارة شئون الموظفين. وانتشر البرنامج تدريجياً في جنوب الولايات المتحدة الأمريكية (في ولاية لويزيانا وميسيسبي وأركانساس).

وبحلول عام ١٩٩٥، تم طرح برنامج المدير الحكومي المعتمد في عدد كبير من الولايات خارج نطاق الجزء الجنوبي للولايات المتحدة الأمريكية ليشمل ولاية نيوجيرسي وتكساس وأريزونا وواشنطن العاصمة. وفي العام التالي، بدأت مدرسة الخريجين التابعة لوزارة الزراعة الأمريكية في تنفيذ برنامج المدير الحكومي المعتمد للموظفين الاتحاديين، وسجلت في تكساس أعداد كبيرة من موظفي الحكومة المحلية في البرنامج، وبذلك لم يقتصر البرنامج على موظفي الدولة والموظفين الاتحاديين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك اعترافاً على نطاق واسع بأن المهارات والمعارف والقدرات التي تقدم في البرنامج تناسب أيضًا المديرين والمشرفين العاملين في المؤسسات غير الربحية وفي الأنشطة التطوعية. وهناك، حتى الآن، أربعون برنامجاً على مستوى الدولة وهي

جزء من اتحاد برامج المدير الحكومي المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الكثير من النماذج التجريبية لبرنامج المدير الحكومي المعتمد تطبق في جميع أنحاء العالم.

٢- البرنامج الوطني للمدير الحكومي المعتمد:

يعد برنامج المدير الحكومي المعتمد بمثابة دورة دراسية شاملة يقدمها مدربون لمدة ٣٠٠ ساعة. وخلال فترة دراستهم، يكتسب المديرون الحكوميون أفضل الممارسات والنظريات ويطبقونها على سلوكياتهم وإستراتيجياتهم الإدارية مستخدمين مجموعة من المعايير المهنية المحددة. وتقدم نظرية الإدارة والتواصل التنظيمي للدارسين قاعدة راسخة في هذا المجال. والأهم من ذلك أن المديرين الذي يشاركون في البرنامج تتاح لهم الفرصة لتطبيق هذه المعرفة على المشكلات العملية التي تواجههم أو تواجه مؤسساتهم/إداراتهم، وتواجه المواطنين أيضاً. وعند الانتهاء من البرنامج، يحصل الخريجون المحترفون على شهادة المدير الحكومي المعتمد وهي شهادة دولية مسجلة.

٣- الاتحاد الوطني لبرامج المدير الحكومي المعتمد:

تُنفذ جميع برامج المدير الحكومي المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام ١٩٧٩ تحت مظلة الاتحاد الوطني لبرامج المدير الحكومي المعتمد National Certified Public Manager (CPM) Consortium. ويهدف هذا الاتحاد إلى دعم برامج المدير الحكومي المعتمد عبر وضع معايير للبرنامج والالتزام بها، بالإضافة إلى تيسير عملية تطوير البرنامج وتشجيع الابتكار وتطوير الارتباط بالبرامج وبالمنظمات المعنية. وتعمل المجموعة (الاتحاد) أيضًا كهيئة اعتماد لبرامج المدير الحكومي المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية. والاتحاد وحده هو الذي يحق له أن يمنح شهادة برنامج المدير الحكومي المعتمد.

ويضم مجلس الاتحاد الدولي لبرامج المدير الحكومي المعتمد حالياً ما يقرب من ثمانين عضواً، حيث يوجد لكل برنامج بالولاية اثنين من الممثلين في مجلس الاتحاد. ويعتبر مدير البرنامج واحداً من هذين الممثلين. وعادةً ما يختار مدير البرنامج الممثل الثاني عن الولاية من بين أعضاء برنامجه ليكون عضواً ثانياً للولاية في مجلس الاتحاد الوطني لبرامج المدير الحكومي المعتمد.

وتُجرى خلال المؤتمر السنوي للبرنامج الوطني للمدير الحكومي المعتمد انتخابات

سنوية لاختيار أعضاء مجلس الاتحاد وموظفيه. ويتم انتخاب أعضاء مجلس برنامج المدير الحكومي المعتمد وموظفيه (حيث يتم انتخاب رئيس مجلس الإدارة ونائب رئيس مجلس الإدارة والسكرتير وخمسة أعضاء في مجلس الإدارة بحد أقصى) للعمل في المجلس التنفيذي لبرنامج المدير الحكومي المعتمد والذي يمثل الهيئة الإدارية للاتحاد. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد بالاتحاد موظف يعمل كمدير لبرنامج المدير الحكومي المعتمد بدوام كامل.

وللمزيد من المعلومات عن اتحاد برنامج المدير الحكومي المعتمد متضمناً ذلك الموظفين، والمعايير، وتقارير الاعتماد... إلخ، يرجي زيارة الموقع الإلكتروني للبرنامج: www.cpmconsortium.org

٤- برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس:

٤-١- مقدمة ونظرة تاريخية:

في شهر إبريل من عام ١٩٩٥، حصلت جامعة تكساس على ترخيص من الاتحاد الوطني لبرامج المدير الحكومي المعتمد. وفي المؤتمر السنوي للاتحاد الذي عقد في مدينة ليتل روك Little Rock، بولاية أركنساس، تم اختيار أكاديمية الخدمة العامة Service Academy Public بجامعة تكساس لتكون الجهة الرسمية المعتمدة لمنح برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس. ويختار الاتحاد منظمة رائدة واحدة فقط في كل ولاية لتكون مسئولة عن منح هذ البرنامج.

وفي صيف ١٩٩٥ بدأ البرنامج في ولاية تكساس بتقديم برامج التدريبية، وبعد مرور عام، حصل البرنامج على اعتماد كامل خلال الاجتماع السنوي للاتحاد الوطني لبرامج المدير الحكومي المعتمد في مدينة ليكسينجتون Lexington، بولاية كنتاكي. وجاء هذا القرار بناءً على نتائج الفريق الذي قام بزيارة الموقع حيث قيّم برنامج المدير الحكومي المعتمد في جامعة تكساس في مارس ١٩٩٦ وأوصى في تقريره باعتماد الجامعة.

وبعد ذلك بفترة وجيزة، وفي إبريل من عام ١٩٩٨، حصلت أكاديمية الخدمة العامة في تكساس على منحة بقيمة مليون دولار من الحاكم السابق لولاية تكساس ويليام بي هوبي William P. Hobby. وفي ذلك الوقت، تم تغيير اسم أكاديمية الخدمة العامة إلى مركز ويليام بي هوبي للخدمة العامة William P. Hobby Center for Public

Service. وبالإضافة إلى تقديم الدعم المتواصل لعمليات المركز، استحدثت المنحة منصباً جديداً هو منصب الأستاذية ويحمل اسم الحاكم هوبي. ويشغل هذا المنصب حالياً الدكتور هوارد أر. بالانوف Dr. Howard R. Balanoff والذي يعمل أيضًا مديراً لمركز ويليام بي هوبي للخدمة العامة.

٤-٢- تنظيم الدورات:

يقدم برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس سلسلة من سبع دورات تمثل الموضوعات الأساسية في الإدارة العامة. وهذه الدورات هي: (١) إدارة شئون الموظفين والموارد البشرية (٢) الإدارة بجودة (٣) الاتصال التنظيمي (٤) المالية العامة والميزانية (٥) الإنتاجية وتقييم البرنامج (٦) نظم المعلومات للمديرين (٧) مشاريع تطبيقية.

ولمنح المشاركين الممارسين أقصى حد من المرونة، فإنه من الممكن حضور دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد حسب أي ترتيب أو تسلسل. ويحصل المشاركون على شهادة اعتماد التعليم المستمر Certificate of Continuing Education Credit (CEU's) للتدريب على الإدارة والتعليم من جامعة تكساس عقب الانتهاء من كل دورة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الطلاب المؤهلين المسجلين في دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد قد يحصلون على الدورة الأكاديمية بدون أية مصاريف إضافية.

برنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس: خيارات الحضور للبرنامج:

يوم ونصف في الشهر لمدة ١٤ شهراً

يوم واحد في الشهر لمدة ٢١ شهراً

ولتلبية احتياجات الطلاب العاملين وكذلك الذين يسافرون لمسافات طويلة، يتم منح دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد بإحدى الطريقتين السابقتين وهما: يوم ونصف في الشهر أو يوم واحد في الشهر. وبالنسبة لخيار يوم ونصف، فإنه يكون في يومي الخميس والجمعة ولمدة ١٤ شهراً. ويستغرق الطلاب الذي يختارون الحضور مرة واحدة في الشهر (سواء الخميس أو الجمعة) ٢١ شهراً للانتهاء من البرنامج.

ويحصل المشاركون على ثلاثة أيام من التدريب في مجال الإدارة العامة والتعليم بحيث تغطي جميع الدورات المشار إليها سابقاً. ولكي يصبح الطلاب مؤهلون للتخرج، فإنه يجب عليهم المشاركة في هذه الدورات على الأقل لمدة ١٤ شهراً (بنظام اليوم ونصف اليوم) أو ٢١ شهراً (بنظام اليوم الواحد). وبمجرد أن يستوفي الطلاب هذه

المتطلبات، فإنهم يحصلون على شهادة معتمدة على الصعيد الوطني من برنامج المدير الحكومي المعتمد.

٥- دورات تسجيل مفتوحة ومغلقة في برنامج المدير الحكومي المعتمد:

تتعاقب دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد (وهو ما يطلق عليه دوران الدورة العلمية) بشكل نموذجي في كل موقع، حيث تبدأ من المسار ١ وتنتهي بالمسار ٧. وبعد الانتهاء من المسار ٧، نبدأ من جديد (أي يتم البدء من المسار ١). ومعظم دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد مفتوحة للتسجيل؛ أي أن التسجيل متاح لجميع المشاركين من القطاع العام والقطاع غير الربحي. ومع ذلك، فإن بعض الدورات مغلقة التسجيل، وهذا يعني أن جامعة تكساس لديها تعاقد مباشر مع مدينة ما أو مع منظمة من منظمات القطاع العام لمنح برنامج المدير الحكومي المعتمد للمديرين الذين يعملون في منظمة معينة. وبغض النظر عن كون الدورة مفتوحة أو مغلقة، فإن الدورة النموذجية من برنامج المدير الحكومي المعتمد تحتوي تقريباً على عدد يتراوح بين ٢٠ إلى ٣٠ مديراً في الفصل الواحد.

٦- منهج برنامج المدير الحكومي المعتمد:

يتم منح برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس من خلال مركز ويليام بي هوبي للخدمة العامة. ويقدم البرنامج ندوات وورش عمل ومجموعة متنوعة من المشاريع الميدانية. وقد صُمم البرنامج لتعزيز المهارات والقدرات التي يحتاجها المشاركون للتعامل مع مشكلات ومواقف «العالم الحقيقي».

ومن السمات الرئيسية لبرنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس أن لديه القدرة على إنجاز العديد من المشاريع التطبيقية والتي تتعامل مع مواقف واقعية. وقبل التخرج، يُطلَب من المشاركين القيام بتنفيذ أحد المشروعات التطبيقية الكبرى في المسار ٧ والذي يُعد «مشروع التخرج» في برنامج المدير الحكومي المعتمد. ويتطلب المسار ٧ إعداد وتقديم أحد البرامج التطبيقية الكبرى، والذي يقوم الطالب من خلاله بعرض معرفته بالمهارات الإدارية والقدرات التي تعلمها في المسارات السابقة.

٧- الخطة الفردية لتنمية الإدارة:

بالإضافة إلى المسار ٧، فإن الطلاب الذي يسجلون للحصول على شهادة برنامج

المديـر الحكومـي المعتمد يقومـون بوضع خطة فرديـة لتنميـة الإدارة Individual Management Development Plan. وهذه الخطة تتضمن دراسة اختيارية تستغرق ٤٠ ساعة تقريباً، وقد تتضمن حصول الدارس على عضوية في أحد الاتحادات المهنية لـلإدارة العامة مثـل الجمعية الأمريكية لـلإدارة العامة و/أو جمعيـة إدارة المدينة/ المقاطعة الدولية.

وبموجـب خطة تنمية الإدارة الفردية، فإن الطلاب يلتقون بـ «منسـق دورتهم» في برنامـج المديـر الحكومي المعتمد ويناقشـون معه نقاط القوة والضعـف التي تعتري الأسـلوب الإداري الذي يمارسـونه. ويقترح «منسـق الدورات» طرقًا يمكن للطالب من خلالها أن يحسـن مـن نقاط ضعفه من خلال برنامج لحضـور المؤتمرات المهنية واسـتخدام مواد مطبوعة وغيرها من المواد المنشورة على الإنترنت والتي تكون متاحة في برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس.

٨- واجبات مهنية واختبارات منزلية:

بالإضافـة إلى المحاضرات الدراسـية المنتظمة، يتم تكليف المشـاركين في برنامج المدير الحكومي المعتمد بأداء اختبارات منزلية عن كل يوم حضور في البرنامج. ويتم تخصيص ٣٠ ساعة على الأقل من العمل الميداني لكل دورة من دورات البرنامج (والتي يتـم تقييمها من خلال «منسـق دورة» البرنامج). ويسـتغرق برنامج المدير الحكومي المعتمد الذي يتكون من سـبعة مسـارات على الأقل ١٦٠ سـاعة دراسية بتوجيه من «المنسق».

وغالباً ما يُمنح المشـاركون الذين يرغبون في الحصول على شـهادة برنامج المدير الحكومـي المعتمد عضوية الجمعيـة الأمريكية للإدارة العامـة American Society for Public Administration (ASPA) أو جمعيـة إدارة المدينة/المقاطعـة الدوليـة International City/County Management Association (ICMA). ويحصلون على مطبوعـات الجمعية الأمريكية للإدارة العامة أو جمعية إدارة المدينة/المقاطعة الدولية مثل Public Management و PA Times و Public Administration Review. وقد يحصل الطلاب، كجزء من خطة تنمية الإدارة الفردية، على اشـتراكات في مطبوعات الإدارة العامة الأخرى مثل مجلة Government Technology and Governing.

وكجزء من خطة تنمية الإدارة الفردية، فإنه يتم تشجيع المشاركين في برنامج المدير الحكومي المعتمد على التركيز على دراسـاتهم المستقلة والتي تشمل دراسات الإنترنت

والفصول الأكاديمية المنتظمة وورش العمل والندوات التي تعقد من خلال الجمعيات المهنية الحكومية والمحلية مثل جمعية المحاضرين المحترفين بولاية تكساس Texas Professional Educators Association ورابطة بلدية تكساس Texas Municipal League وجمعية تكساس للمقاطعات Texas Association of Counties. ويمكن تقديم التدريب الذي يعتبر من المتطلبات الاختيارية لبرنامج المدير الحكومي المعتمد من خلال المنظمات التي يتبع لها المشاركون. ويتم التدريب أيضًا بالاستعانة بالفيديوهات والإنترنت والوسائل الالكترونية الأخرى.

٩- التخرج من برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس:

بعد إتمام المسارات السبعة بنجاح، يحصل المشاركون في خطة تنمية الإدارة الفردية على لقب «مدير حكومي معتمد». ويتم تنظيم حفل التخرج مرتين في العام إحداهما في يونيو والثانية في ديسمبر بمبنى برلمان ولاية تكساس. ويُعد التخرج حدثاً على درجة كبيرة من الأهمية حيث تحضره شخصيات بارزة، حيث كان من بين المتحدثين في حفلات التخرج، خلال الخمسة عشر عاماً الماضية، حاكمان لولاية تكساس وعضو في الكونجرس الأمريكي ومدير مدينة سان انطونيو ومستشار جامعة تكساس وشخصيات أخرى مهمة. ومنذ تخرج دفعة عام ١٩٩٥، كان ما يربو على ١١٠٠ مدير من مديري المؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الربحية بالإضافة إلى المشرفين قد تخرجوا من برنامج المدير الحكومي المعتمد في ولاية تكساس.

١٠- الالتحاق ببرنامج المدير الحكومي المعتمد:

يمكن للطلاب أن يبدؤوا الدورة الدراسية في برنامج المدير الحكومي المعتمد بأي من المسارات (فيما عدا المسار #٧). كما يمكن للمشاركين التقدم للالتحاق ببرنامج المدير الحكومي المعتمد في أي وقت خلال العام. وليس من الضروري للطالب أن يأخذ مسارات البرنامج السبعة في عام واحد، بل يمكنه أخذ دورة واحدة على الأقل في العام. ويُنصح أولئك المسجلون في برنامج المدير الحكومي المعتمد بإتمام ثلاثة مسارات على الأقل على مدار العام. والحد الأقصى للانتهاء من المسارات السبعة هو خمس سنوات.

ويحصل الطلاب على شهادات إتمام الدراسة، كما يحصلون على نقاط التعليم المستمر بعد إكمال كل مسار. ومع ذلك، يجب على الطلاب استيفاء جميع متطلبات المسارات السبعة للحصول على الشهادة الوطنية لبرنامج المدير الحكومي المعتمد.

ويحق للطلاب الحصول على دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد للتعليم المستمر ونقاط التعليم المستمر وبرنامج المدير الحكومي المعتمد والقبول الأكاديمي. ولا يجوز الالتحاق ببرنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس إلا لمن لديهم سنة تقريباً من الخبـــرة العملية في القطاع العـــام أو القطاع غير الربحي. وعلى من تقل خبرتهم عن العـــام التواصل مع مديـــر برنامج المدير الحكومي المعتمد لمعرفـــة إجراءات الالتحاق. ويمكن، في بعض الحالات، قبول العاملين في القطاع الخاص ممن يسعون لتعلم المزيد عن الإدارة العامة، في برنامج المدير الحكومي المعتمد إذا توفرت أماكن.

ونظراً لأن برنامج المدير الحكومي المعتمد يقدَّم من خلال قسم التعليم المستمر في جامعة تكســـاس، فإنه يتم قبول غير الحاصلين على شهادة جامعية في برنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس. ومن الممكن اعتماد دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد في الحصـــول على اعتماد أكاديمـــي لدرجة البكالوريوس أو الماجســـتير. وللحصول على اعتماد أكاديمي من جامعة تكســـاس، فإنه يتعين على المشاركين في برنامج المدير الحكومي المعتمد أن يتبعوا إجراءات الجامعة وعليهم أيضاً أن يستوفوا متطلبات ولاية تكســـاس (أي برنامج مبادرات النجاح بجامعة تكســـاس Texas Success Initiative Program) للحصول على الاعتماد الأكاديمي من جامعة تكساس. ويجب على الطلاب أيضًا أن يستوفوا متطلبات جامعة تكساس للمرحلة الجامعية ومرحلة الدراسات العليا والتي يمكن معرفتها من خلال موقع الجامعة: www.txstate.edu.

أما الأشـــخاص الذي يرغبون في الاســـتفادة من الاعتماد الأكاديمي في الحصول علـــى دورات برنامج المدير الحكومـــي المعتمد للالتحاق ببرامـــج الدرجة العلمية في جامعات أخرى غير جامعة تكســـاس فلابد أن يحصلوا على اعتماد لهذه الدورات من مستشاريهم الأكاديميين.

١١- اتفاقيات التعاون مع جامعات أخرى بولاية تكساس:

يُقدم برنامج المدير الحكومي المعتمد في ولاية تكساس تحت رعاية جامعة تكساس. وقد مُنحت رخصة تقديم برنامج المدير الحكومي المعتمد بدايةً في عام ١٩٩٥ من قبل الاتحـــاد الوطني لبرامج المدير الحكومي المعتمـــد. ولتقديم البرنامج في جميع أنحاء تكســـاس، قامت الجامعة بإبرام سلسلة من العقود مع عدد من الجامعات في الولاية. ومن بين الشركاء الحاليين للجامعة ما يلي:

- جامعة تكساس في بان أمريكان The University of Texas at Pan American
- جامعة تكساس في براونسفيل The University of Texas at Brownsville
- جامعة هوستون The University of Houston
- جامعة تكساس التقنية Texas Tech University
- جامعة سام هوستون Sam Houston State University
- جامعة ستفين إف أوستين Stephen F. Austin State University
- جامعة إيه أند إم تكساس، كوربوس كريستي Texas A & M University-Corpus Christi

ويُمنح كلٌ من هؤلاء الشركاء رخصة لتقديم برنامج المدير الحكومي المعتمد في تكساس تحت رعاية جامعة تكساس. وتقوم جامعة تكساس بتوفير المنهج الدراسي وتقديم المساعدة الفنية اللازمة للبدء في البرنامج. وتقوم الجامعة أيضًا بإقامة حفلات التخرج في مبنى برلمان ولاية تكساس. وفي مقابل الخدمات التي تقدمها جامعة تكساس، فإن شركاء الجامعة يقدمون «النفقات العامة» المتفق عليها لجامعة تكساس.

١٢- هيئة تدريس برنامج المدير الحكومي المعتمد:

يتم تدريس كل دورة من دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد «بشكل جماعي» بواسطة مجموعة من الأكاديميين والممارسين ممن يعملون تحت إشراف «منسق دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد». والعدد الأكبر من الأكاديميين هم أعضاء هيئة تدريس أساسيين أو متعاونين إما مع جامعة ولاية تكساس، أو جامعة تكساس في ولاية أوستين أو جامعة تكساس في أرلينجتون أو جامعة تكساس التقنية أو غيرها من جامعات تكساس الأخرى. ومن بين الممارسين مديرو المدن/المقاطعات ورؤساء إدارات الهيئات الحكومية بالولاية ومديرو مناطق مدارس المقاطعة، وغيرهم ممن يشغلون مناصب مختلفة في المدينة والمقاطعة ومناطق مدارس المقاطعة والإدارات الحكومية والاتحادية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مستشاري التدريب والتنمية المهنية الخاصة يمثلون أيضاً جزءًا من هيئة التدريس في البرنامج.

١٣- منسق دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد (لكل موقع):

يوجد في جميع المواقع المخصصة لتنفيذ برنامج المدير الحكومي المعتمد «منسق دورة» مسئول عن المسارات السبعة التي تُنفذ في موقع معين. ويكون «منسق الدورة»، في معظم الأحيان، عضو هيئة تدريس في إحدى الجامعات ويعمل على الأقل كعضو هيئة تدريس متعاون. ويتحمل (ذكراً كان أم أنثى) مسئولية تنظيم وتنسيق كل مسار من المسارات السبعة التي تتكون منها دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد. وتقع مسئولية تصميم وتنفيذ البرنامج في موقع معين على عاتق «منسق الدورة»، كما أنه (ذكراً كان أم أنثى) يمثل نقطة اتصال أساسية مع المشاركين أو أعضاء هيئة التدريس في البرنامج. ذلك فضلاً عن أن «المنسق» يتولى مسئولية تصميم وتصنيف الاختبارات المنزلية للمواقع التي يُنفذ بها برنامج المدير الحكومي المعتمد.

وتشمل المسئوليات الأخرى المنوطة بـ «منسق دورات البرنامج» مسئولية تنظيم وجدولة مواعيد أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين أو الممارسين الإضافيين والمكلفين بمهمة تطوير وتقديم العروض لكل مسار.

١٤- التسجيل والرسوم والتعويضات وخيارات السداد

تبلغ رسوم التسجيل لكل دورة (مسار) من دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد ٥٩٥,٠٠ دولاراً. وهذه الرسوم تشمل تكاليف الكتب الدراسية والمواد التدريبية، ولكنها لا تغطي مصاريف السكن أو التنقلات اليومية. وتبلغ التكلفة الإجمالية للبرنامج الذي يتكون من سبعة مسارات ٤١٦٥ دولاراً. ولأن مسارات البرنامج يتم التعامل معها غالباً على أنها دورات قصيرة تتعلق بشكل مباشر بالتنمية المهنية للفرد، فإنه يتم غالباً دفع تكاليفها من قِبل المنظمات التي يعمل بها المشاركون. وقد يكون المشاركون أيضًا في دورات البرنامج مؤهلين للحصول على تعويض عن الرسوم الدراسية من منظماتهم. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون المشاركون المسجلون في برامج الدرجات العلمية بجامعات تكساس مؤهلين للحصول على مساعدات مالية من الجامعة.

١٥- الاعتماد الأكاديمي:

بالإضافة إلى الحصول على تعليم مستمر وشهادة اعتماد، يمكن للمشاركين في برنامج المدير الحكومي المعتمد الحصول كذلك على دورات للاعتماد الأكاديمي للمرحلة الجامعية أو لمرحلة الدراسات العليا.

ويمكن الحصول على برنامج المدير الحكومي المعتمد خلال ست ساعات (دورتين أكاديميتين). ويجب أن يحصل الطلاب على موافقة مدير البرنامج قبل الحصول على دورات البرنامج المخصصة لأهداف أكاديمية. وبالنسبة لجامعة تكساس، فلا توجد تكاليف إضافية للتسجيل من أجل الاعتماد الأكاديمي.

ويُتاح للطلاب الذين يسعون للحصول على اعتماد أكاديمي من خلال الدراسة لمدة إضافية في جامعة تكساس إمكانية القيام بذلك دون الالتحاق ببرنامج لمنح درجة أكاديمية. إلا أنه قبل التقدم لاعتماد دورة أكاديمية في برنامج لمنح درجة علمية أكاديمية في جامعة تكساس، يجب أن يتم قبول الطالب أولاً لهذا البرنامج من خلال الجامعة ويجب أن يستوفي متطلبات القبول المدرجة في قوائم متطلبات الدراسات الجامعية والدراسات العليا. ويجب على الطلاب الذين يسعون للتقدم للحصول على اعتماد أكاديمي في جامعات غير جامعة تكساس أن يستوفوا قواعد وقوانين التحويل الأكاديمي الخاصة بالجامعة المُسَجلين بها.

برامج الدرجات العلمية في جامعة تكساس:

ماجستير العلوم: الدراسات متعددة التخصصات

ماجستير الإدارة العامة

بكالوريوس الفنون التطبيقية والعلوم

لقد صُممت دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد السبع (٢١ ساعة أكاديمية) بحيث تتوافق مع العديد من برامج الدرجة العلمية والتي تُمنح حالياً في جامعة تكساس. وتشمل هذه البرامج ماجستير العلوم: الدراسات متعددة التخصصات، وماجستير الإدارة العامة، وبكالوريوس الفنون التطبيقية والعلوم.

ماجستير العلوم: الدراسات متعددة التخصصات: عبارة عن برنامج يمنح درجة علمية مدته ٣٩ ساعة. ويعمل مستشارو جامعة تكساس على مساعدة طلاب برنامج المدير الحكومي المعتمد، ممن يعيشون داخل أو خارج منطقة تكساس المركزية، لاستيفاء متطلبات الحصول على هذه الدرجة. ويمكن حساب حضور الطالب لست ساعات (دورتين من دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد) ضمن المقررات الاختيارية في برنامج ماجستير العلوم الإدارية.

ماجستير الإدارة العامة: عبارة عن برنامج يمنح درجة علمية مدته ٣٩ ساعة وهو معتمد دولياً من قبل الجمعية الوطنية للمدارس والشئون العامة والإدارة

.National Association of Schools and public Affairs and Administration
ويمكن حساب حضور الطالب لست ساعات (دورتين من دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد) ضمن المقررات الاختيارية في برنامج ماجستير العلوم الإدارية.

بكالوريوس الفنــون التطبيقية والعلوم عبارة عن برنامــج يمنح درجة علمية مدته ١٢٨ ساعة وهو مصمم للدراسين البالغين ممن يحتاجون لبرامج أكاديمية فردية تمنح اعتماداً للنماذج غير التقليدية من التعلم. ويمكن منح ما يصل إلى ٢٤ ســاعة مقابل خبــرة الفرد العملية. ويتطلــب الحصول على بكالوريوس الفنــون التطبيقية والعلوم إكمال دورة التنمية المهنية التي تستغرق ٢٤ ساعة. وقد ضُممت دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد لاســتيفاء متطلبات دورة التنمية المهنيــة الخاصة بالدرجة العلمية. ويمكن للطلاب، في بعض الحالات، الحصول على أكثر من دورتين للاعتماد الأكاديمي من برنامج المدير الحكومي المعتمد. وتُحســب هذه الــدورات الإضافية ضمن درجة بكالوريوس الفنون التطبيقية والعلوم.

١٦- برنامـج المديـر الحكومـي المعتمـد الدولـي مـن كليـة الدفاع الوطنيـة السويـديـة:

بدأ برنامج المدير الحكومي المعتمد في تكساس ببرنامج تجريبي يضم ثماني مديرين ومراقبين يعملــون بكلية الدفاع الوطنيــة الســويدية Swedish National Defense College فــي ينايــر ٢٠١٠، وقــد تم تقديم جــزء كبير من البرنامج عبــر الإنترنت. وبالإضافــة إلى التدريب عبر الإنترنت، عُقدت ثلاثة مؤتمرات مدة كل منها يومان في ســتوكهولم واســتمرت على مدار عام واحد. وكان الجزء المقدم عبر الإنترنت يُعرض في منصة جامعة تكســاس على شــبكة المعلومات وتُعرف هذه المنصة بنظام المراجعة والنقد بجامعة تكساس Texas Review and Comment System (TRACS). ويتم تكليف المشــاركين في برنامج المدير الحكومي المعتمد بكلية الدفاع الوطنية السويدية بــأداء واجبات كل أســبوعين عبر الإنترنت، بحيث يقوم المشــاركون في برنامج المدير الحكومي المعتمد في نهاية الفترة بوضع هذه الواجبات في صندوق تخزين الملفات على منصة نظام المراجعة والنقد بجامعة تكســاس (TRACS) على الإنترنت. وبالإضافة إلى أداء الواجبات المنتظمة والحصول على تدريب مباشــر «وجهًا لوجه» في الندوات الثلاث التي تســتمر لمدة يومين بكلية الدفاع الوطنية الســويدية، فإن المشــاركين في برنامــج المدير الحكومي المعتمد يتعين عليهم أيضًا أن يقوموا بتنفيذ «مشــروع تخرج»

متعلق بعملهم. وقد استخدم برنامج أدوبي كونيكت Adobe Connect أيضًا في عقد مؤتمرات «متزامنة» عبر الإنترنت بين المدربين والمشاركين في برنامج المدير الحكومي المعتمد في كلية الدفاع الوطنية السويدية.

وقد حصل المشاركون في برنامج المدير الحكومي المعتمد التابع لكلية الدفاع الوطنية السويدية على عضوية الجمعية الأمريكية للإدارة العامة American Society for Public Administration (ASPA) كما حصلوا أيضاً على عضوية قسم الإدارة الحكومية المعتمدة التابع للجمعية الأمريكية للإدارة العامة والاتحاد الدولي للجمعية الأمريكية للإدارة العامة. وكان من المتوقع أن يستفيد المشاركون في برنامج المدير الحكومي المعتمد التابع لكلية الدفاع الوطنية السويدية من هذه العضويات للمشاركة في أنشطة الجمعية المختلفة.

ولقد انتهينا، خلال السنة الأولى من المشروع، إلى أن الجزء الأكثر نجاحاً من التدريب هي الندوات التي يلتقي فيها المدرب والمتدرب «وجهًا لوجه» بالإضافة إلى ورش العمل التي عُقدت في ستوكهولم بالسويد. وعموماً، فإن المشاركين في برنامج المدير الحكومي المعتمد التابع لكلية الدفاع الوطنية السويدية يتأخرون في أداء واجباتهم المعتادة على الإنترنت. ولم يتم حتى الآن تقييم مرحلة «مشروع التخرج» من برنامج المدير الحكومي المعتمد؛ لأن المشاركين في البرنامج قد بدؤوا للتو هذا الجزء من البرنامج.

١٧- الأكاديمية الأمريكية للمديرين الحكوميين المعتمدين:

تعتبر الأكاديمية الأمريكية للمديرين الحكوميين المعتمدين American Academy of Certified Public Managers منظمة زميلة للاتحاد الوطني لبرنامج المدير الحكومي المعتمد، وهي منظمة تضم خريجي برامج المدير الحكومي المعتمد في جميع أنحاء الدولة. وينتمي خريجو هذا البرنامج إلى المجتمعات التابعة للبرنامج.

وفي كل عام، تعقد الأكاديمية الأمريكية للمديرين الحكوميين المعتمدين مؤتمراً سنوياً لا يحضره فقط خريجو برنامج المدير الحكومي المعتمد، بل يحضره أيضاً مديرو البرامج في جميع أنحاء الدولة. ويعقد دائماً اجتماع الجمعية الوطنية للمديرين الحكوميين المعتمدين خلال المؤتمر السنوي للأكاديمية الأمريكية للمديرين الحكوميين المعتمدين.

وللمزيد من المعلومــات عن الأكاديمية الأمريكية للمديريــن الحكوميين المعتمدين والمؤتمر السنوي للمديرين الحكوميين المعتمدين، يرجى زيارة موقعهم: http://www.cpmacademy.org.

١٨- ارتباط برنامج المدير الحكومي المعتمد بالجمعيات الوطنية والحكومية:

تم تصميم برنامج المدير الحكومي المعتمد ليتطابق مع المهارات والمعارف والقدرات والكفاءات التي يحددها الاتحاد الوطني للمديرين الحكوميين المعتمدين وجمعية إدارة المدينة/المقاطعة الدولية.

وقد صُمم البرنامج ليكمل وليربط بين منظمات وجمعيات القطاع العام في تكساس مثل اتحاد تكساس البلدي وجمعية تكساس للمقاطعات وجمعية الموارد البشرية البلدية بتكساس (Texas Municipal Human Resources Association).

١٩- المنظمات المرتبطة ببرامج المديرين الحكوميين المعتمدين:

١٩-١- الجمعية الأمريكية للإدارة العامة:

برنامج المدير الحكومي المعتمد بتكســاس هو برنامج مُعتمد من قبل اتحاد وســط ولاية تكساس التابع للجمعية الأمريكية للإدارة العامة (ASPA) ومرتبط من نواح عدة بالجمعية الأمريكية للإدارة العامة. فقد يحصل المشاركون في برنامج المدير الحكومي المعتمد، على ســبيل المثال، على عضوية الجمعية الأمريكيــة للإدارة العامة بدون أية تكاليــف إضافية. وتجدر الإشــارة إلــى أن اتحادات ولاية تكســاس التابعة للجمعية الأمريكية للإدارة العامة وبرنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس تعقد مؤتمراً سنوياً مشــتركاً كل عام. ويُعد هذا المؤتمر واحــداً من أكبر المؤتمرات التي تعقدها الجمعية الأمريكية للإدارة العامة في أمريكا.

الموقع الإلكتروني للمكتب الوطني للجمعية الأمريكية للإدارة العامة هو: http://www.aspanet.org. وموقــع اتحــاد وســط ولاية تكســاس التابــع للجمعية الأمريكية للإدارة العامة هو: http://www.aspaonline.org/centex.temp

١٩-٢- جمعية إدارة المقاطعة/المدينة الدولية:

تم تطوير برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس ليستوفي معايير التعليم والتنمية المهنية الخاصة بجمعية إدارة المقاطعة/المدينة الدولية. ويجري تطوير دورات برنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس لتستوفي المجالات الثمانية الأساسية للتدريب والمحددة من قبل جمعية إدارة المقاطعة/المدينة الدولية. وهذه المجالات هي: فعالية الموظفين، وتسهيل السياسات، وإدارة تقديم الخدمات، والقيادة الإستراتيجية، والاستجابة الديمقراطية، والإدارة والتخطيط التنظيمي، والتواصل والتكامل. والموقع الإلكتروني لجمعية إدارة المقاطعة/المدينة الدولية هو: http://www.icma.org.

١٩-٣- اتحاد تكساس البلدي وجمعية إدارة المدن بتكساس:

يقوم برنامج المدير الحكومي المعتمد بولاية تكساس بتنسيق دوراته التدريبية بدقة بالاشتراك مع اتحاد تكساس البلدي ووحداته التابعة مثل جمعية مديري مدينة تكساس Texas City Manager Association وجمعية موظفي بلديات تكساس Texas Municipal Personnel Association. وقد تم في العديد من المناسبات تقديم منح دراسية في برنامج المدير الحكومي المعتمد إلى أعضاء هذه المنظمات.

وموقع اتحاد تكساس البلدي هو: www.tml.org، وموقع إدارة مدن تكساس هو: www.tcma.org

١٩-٤- جمعية تكساس للمديرين الحكوميين المعتمدين:

قامت ولاية تكساس في يوليو من عام ١٩٩٧ بتأسيس جمعية المديرين الحكوميين المعتمدين Society of Certified Public Managers والتي تتكون من خريجي برنامج المدير الحكومي المعتمد. وترتبط الجمعية بجمعيات المديرين الحكوميين المعتمدين في الولايات الأخرى من خلال الأكاديمية الوطنية للمديرين الحكوميين المعتمدين National Academy of Certified Public Managers. ويعتبر المشاركون الذين يُكملون المسارات السبعة ضمن خريجي برنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس ويتأهلون تلقائياً لعضوية جمعية المدير الحكومي المعتمد بتكساس.

ويمكن الحصول على المزيد من المعلومات عن جمعية تكساس للمديرين الحكوميين المعتمدين على موقع برنامج المدير الحكومي المعتمد: www.txstate.edu/cpm

١٩-٥- ملامح إضافية لبرنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس:

١- التقييم الفردي – يتم إجراء تقييم للمهارات الإدارية والإشراف الفردية على المشاركين. وتشمل أدوات التقييم المستخدمة مؤشر مايرز بريجز Myers Briggs. وأدوات التقييم هي أدوات تقييم متعددة التصنيف وتسمح للمديرين بمقارنة أنفسهم مع غيرهم من المديرين.

٢- المزايا الجامعية – يتأهل أعضاء برنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس للاستفادة من المزايا التي تقدمها جامعة تكساس مثل بطاقات استخدام المكتبة وحسابات على الكمبيوتر المركزي لجامعة تكساس. ويعتبر خريجو برنامج المدير الحكومي المعتمد بتكساس أيضاً ضمن خريجي برنامج المدير الحكومي المعتمد بجامعة تكساس ويتمتعون بجميع حقوق ومزايا الخريجين.

٣- روابط الجمعية الوطنية لبرنامج المدير الحكومي المعتمد – العضوية في برنامج المدير الحكومي المعتمد تربط المشارك بعضوية العديد من المنظمات ذات الصلة ببرنامج المدير الحكومي المعتمد. وتأسست جمعية تكساس للمديرين الحكوميين المعتمدين Texas Society for Certified Public Managers في عام ١٩٩٧. وتعقد هذه الجمعية مؤتمراً واحداً على الأقل في السنة على مستوى الولاية، وذلك بالتعاون مع الجمعية الأمريكية للإدارة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن خريجي المدير الحكومي المعتمد بتكساس يتأهلون عند تخرجهم للالتحاق بالأكاديمية الأمريكية للمديرين الحكوميين المعتمدين بصفتهم أعضاء.

٢٠- إمكانية اعتماد برنامج المديرين الحكوميين عالمياً:

إن برنامج المدير الحكومي المعتمد هو برنامج آخذ في النمو والتوسع في جميع أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية. وعلى مدار تاريخه الطويل كان البرنامج بمثابة مؤهل جيد لدرجة الماجستير التقليدية في برنامج الإدارة العامة.

ويعتبر برنامج المدير الحكومي المعتمد أكثر تطبيقاً من الناحية العملية ولا يركز على الجانب النظري مقارنة ببرنامج ماجستير الإدارة العامة، فهو مُصمم للأشخاص الذين لا يهتمون بإكمال دراسة ماجستير الإدارة العامة ولكنهم مهتمون باكتساب المهارات والمعارف والقدرات الضرورية التي تؤهلهم لأن يصبحوا موظفين حكوميين متفوقين. وقد يكون برنامج المدير الحكومي المعتمد ذا قيمة بالنسبة لأولئك الحاصلين على درجة الماجستير في الإدارة العامة منذ عدة سنوات ويرغبون في تحديث مهاراتهم العملية.

ويركـــز برنامـــج المدير الحكومي المعتمد أيضاً على القيم حيث يركز على تحســـين مســـتوى الأخلاق في الخدمة العامة، كما يهتم أيضاً بتأســـيس شبكة للتعليم المستمر تضم موظفي الخدمة المدنية وموظفي الحكومة المحلية ممن لديهم القدرة على العمل سوياً لتحسين جودة وصورة الخدمة العامة.

ويرى المؤلفون أن الخطوة المنطقية التالية تتمثل في الاســـتمرار في تجربة البرامج الدوليـــة للمديرين الحكوميـــين المعتمدين مثل برنامج المديـــر الحكومي المعتمد بكلية الدفـــاع الوطنية الســـويدية. فقد أظهرت برامج المديـــر الحكومي المعتمد في أمريكا اهتماماً بعقد شـــراكات مع دول أخرى والتي يوجـــد معها بالفعل ارتباطات في مجال الإدارة العامـــة. ويمكـــن ربط هذه البرامـــج مع جمعيات الإدارة العامـــة الدولية مثل الرابطة الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة (IASIA) وربما الأمم المتحدة. ولأن المشاريع التجريبيـــة الجديدة تبرز مفهوم برنامج المديـــر الحكومي المعتمد، فإننا نأمل أن تمتد هذه البرامج إلى عدد من الدول حول العالم.

الفصل السابع عشر
إعادة تصميم معهد الإدارة العامة
مدخل للتحول من الإخفاقات المرحلية للوصول إلى التصميم الناجح

سفيان صحراوي
رائد بن شمس
Sofiane Sahraoui
Raed ben Shams

١- ملخص:

تسـرد هذه الحالة سلسلة عمليات إعادة الهيكلة التنظيمية التي شـهدها معهد الإدارة العامـة بالبحريـن «بيبـا» Bahrain Institute of Public Administration (BIPA) والتـي تعرضـت لإخفاقات عابرة ولكنها أدت إلى اقتـراب معهد «بيبا» أكثر من تحقيق رسالته وأهدافه الإستراتيجية. ويُقصد بحالات الإخفاق هنا هي التجربة والخطأ في عملية التصميم. كما جرى أيضاً تحديد مشـكلة عدم وجود هيكل واضح للحوكمة يختص بإعادة التصميم وغياب مبادئ التصميم المتفق عليها وآثارها المزعجة للموظفين الجدد باعتبارها العوامل الرئيسـية التي تسـببت في حالات الإخفاق في المراحل الانتقالية. ولكن، وبالنظر إلى الماضي، فإن هذه العوامل ساعدت على الاتفاق على حل يبشـر بالنجاح. وفضلاً عن تسليط الضوء على إخفاقات عمليات التصميم الانتقالي والدروس المسـتفادة من كل حالة، فإن هذه الحالة تستهدف نقل صورة حية لعملية تغيير اجتماعية بالأساس أكثر منها عملية بناء فني.

٢- الخلفية التاريخية:

تم تأسـيس معهد الإدارة العامة بالبحرين «بيبا» قانونياً عام ٢٠٠٦ ولكنه لم يبدأ في مزاولة نشاطاته إلا في عام ٢٠٠٨. وينحصر نشاط المعهد في تدريب الموظفين العموميين على اكتساب وتنمية القدرات السلوكية في الإدارة العامة. وبعد مرور العام الأول المفعم بالحيوية والنشاط وفي عام ٢٠٠٩، شهد المعهد فرصة للتحول من معهد تدريب إلى مزود لحلـول الإدارة العامة الشـاملة، وذلك عبر تقديم خدمـات ذات قيمة مضافة لا تقتصرً على التدريب فحسـب، بل تشمل كذلك الاستشارات والتقييم والبحوث. وقد تطلب هذا التحول في الرسالة الأساسية للمنظمة إجراء تغيير مشابه في هيكله التنظيمي.

وفي بدايته التي كانت في عام ٢٠٠٨ وبعد مرور عامين على إنشائه وبعد قيام المعهد بتدريب عدد كبير من الموظفين العموميين أغلبهم من خلال دورات التنمية الشخصية، بدأ في تدشين عدد من البرامج المهنية التي تستهدف الفئات المهنية والوظيفية في الحكومة. وجرى تبعاً لذلك تدشين برامج الموارد البشرية وإدارة المشروعات والتمويل العام وخدمة العملاء والعلاقات العامة والإعلام. ويجري التخطيط لتدشين المزيد من البرامج في البرتوكول والإحصاءات الحكومية والقيادة التنفيذية. وتم تطوير المجموعة الأولى من البرامج بالاشتراك مع أفضل مزودي البرامج عالمياً مثل مدرسة الخدمة المدنية Civil Service College بسنغافورة ومعهد الموارد البشرية الأسترالي Australian Human Resource Institute وجامعة أوكسفورد. بالإضافة إلى ذلك، قام معهد «بيبا» تدريجياً ببناء منهجه الخاص به تجاه تطوير البرامج التي ترتكز على مجتمعات الممارسة، وذلك من خلال التعاقد من الباطن مع خبراء متخصصين في موضوعات البرامج إذا دعت الحاجة لذلك، بدلاً من التعاقد الشامل من الباطن بدايةً لتطوير البرامج نظراً لأن ذلك كان مكلفاً للغاية.

٣- النموذج:

في أول عامين من مزاولة المعهد لنشاطه، استعان «بيبا» بمتعاقدين خارجين (مدربين) لتقديم دورات التنمية الشخصية الخاصة به. وكان مديرو البرامج يتواصلون مع مدربين محتملين من حملة الدرجات العلمية لتقديم الدورات التدريبية وتحديد الأسعار التي يطلبونها لقاء ذلك. وقد تم بعد ذلك تشكيل لجنة اختيار المدربين لضمان الشفافية في عملية الاختيار.

وفيما يتعلق ببرامج القيادة، فقد تبنى معهد «بيبا» نموذجاً مختلفاً للملكية الفكرية المشتركة للبرامج كما أدمج ضمان الجودة بشكل جزئي في تصميم برامجه. وكانت البرامج تُعرض على شركاء رفيعي المستوى وتُقدم بالاشتراك معهم، إلا أن البرامج مع ذلك كانت مكلفة للغاية.

إذا كان معهد «بيبا» قد تُرك لينمو بشكل ديناميكي وبافتراض عدم وجود قيود على الموارد، لانتهى الحال به إلى هيكل قطاعي، بحيث يكون لكل برنامج موظفون وإداريون وفنيون خاصون به. وسيكون من الصعب تنسيق مثل هذا الهيكل كما سيتطلب قيادة أقوى وثقافة أكثر تماسكاً وصلابة لضمان العمل على تحقيق رؤية مشتركة ومشاركة الموارد المشتركة (Drucker, 1980).

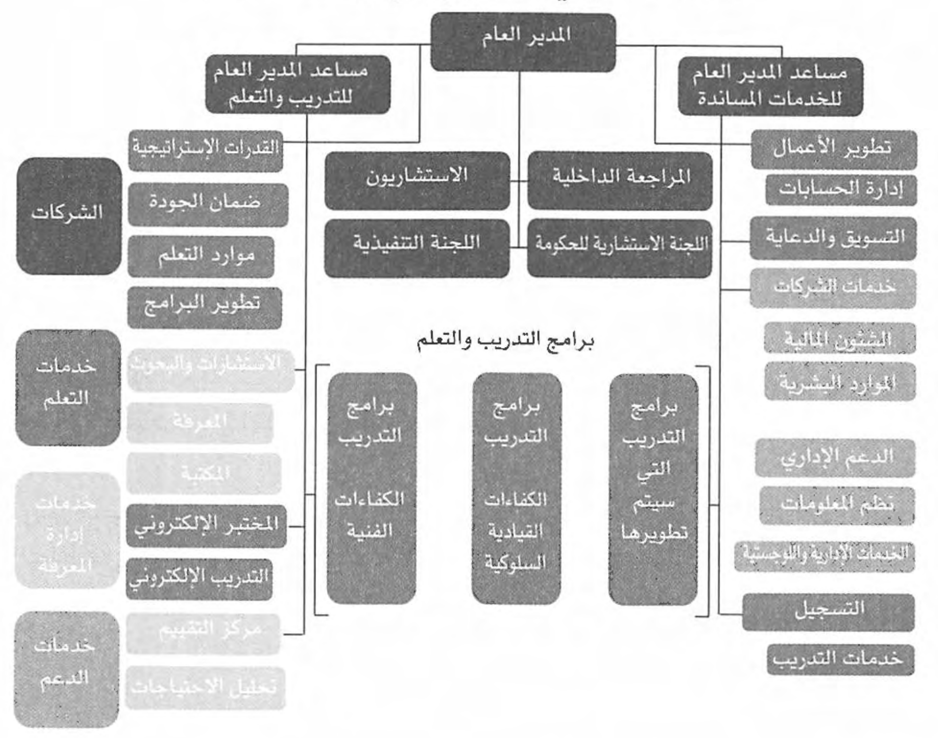
٤- الهيكل التنظيمي:

بدأ معهد «بيبا» صغيراً جداً حيث كان يبلغ عدد موظفيه ســتة أشــخاص. ولجأ إلى تعيين استشــاريين ومستشــارين لوضع عمليات جديدة وللقيام بمهام مثل صياغة سياســات وإجراءات الموارد البشــرية ووضع إطار تدريبي ولتقديم المشــورة والتوجيه ووضع إستراتيجية وهيكل تنظيمي. وتم تعيين مزيد من الموظفين مع توسع المعهد.

ويضــم معهد «بيبا» حالياً أكثر من ٥٤ موظفاً يعمل به مؤخراً وفقاً للهيكل الموضح في الشكل رقم (١). وتم تعيين أحد المستشارين مساعداً للمدير العام للتعليم والتطوير وأسندت إليه مهمة تشكيل وتطوير حقيبة التعلم الخاصة بالمعهد. وكان من الضروري وضع إســتراتيجية وهيكل تنظيمــي وتصميم جديد لتمكين معهــد «بيبا» من تحقيق أهدافه الإســتراتيجية التي وضعت لهذا الغرض والموضحة بصورة أكبر أدناه. وفيما يلي الهيكل التنظيمي لمعهد «بيبا» الذي تم وضعه قبل إعادة التصميم.

شكل رقم (١)

مخطط تنظيمي لمعهد «بيبا» قبل إعادة التصميم



٥- المشكلات الهيكلية:

إن أفضل وصف للهيكل الموجود أعلاه هو أنه تنظيم قائم على المنتج (Galbraith, 2009). وبينما أتاح هذا الهيكل إمكانية التركيز على العمل الأساسي لمعهد «بيبا»، إلا أنه أدى كذلك لحدوث عدد من المشكلات من بينها:

- تعثر مديرو البرامج في عمليات التدريب وعدم توفر الوقت الكافي لتطوير البرامج. كما أن طلبات الحصول على دورات تعاقدية (مدفوعة الأجر) تم رفضها في بعض الحالات بسبب النقص المزعوم في الموارد البشرية.
- عجز التسويق والعلاقات العامة عن توفير الدعم اللازم لتقديم البرامج والخدمات لأنها لا ترتبط مباشرة بالنشاط الرئيسي للمعهد. كما أنها، بالإضافة إلى ذلك، لم تقدم للعملاء منهجاً موحداً للتنسيق اللازم لتطوير العمل.
- النزاعات المتكررة التي وقعت بين مديري البرامج وإدارة التسجيل، حيث لوحظ تدخل منسقي التدريب المنوط بهم تقديم تقارير تدرجية إلى مديري المشروعات عن العمليات اللوجستية للبرامج والدورات، وهو ما أدى إلى نشوب نزاعات متكررة بينهم وبين مديري التدريب Training Administrators (TA) الذين يعملون في إدارة التسجيل. ويجري التنسيق عادة بين مديري المشروعات ومديري التدريب عبر تقديم طلب للحصول على برنامج/دورة رسمي مرفق به كافة الأمور اللوجستية. ومع ذلك، لا يتم في الواقع تبليغ الكثير من القرارات اللوجستية في الوقت المناسب مما يستدعي استصدار هذه القرارات في اللحظات الأخيرة من قبل منسقي التدريب Training Coordinators (TC). وقد أخفق مديرو التدريب، في بعض الحالات، في تقديم خدمات في اللحظات الأخيرة. ويتحمل منسقو التدريب عادة مسئولية ضمان جودة تقديم البرامج والدورات، ولكنهم كثيراً ما يخفقون في القيام بهذه المهمة نظراً لانهماكهم في تفاصيل تتعلق بالتشغيل وذلك بسبب نقص التخطيط أو ضعف التنسيق مع مديري التدريب. وبمرور الوقت، تدهورت العلاقة بين إدارة التسجيل وإدارة البرامج وأصبحت مصدراً للنزاع المستمر والحلول المستمرة من جانب القيادة العليا في معهد «بيبا». ولم تفلح اجتماعات اللجنة التنفيذية المخصصة لذلك في حل هذا النزاع.
- نظراً لأن إدارة التسجيل هي أداة تقديم البرامج والدورات التدريبية في معهد «بيبا»، فقد طالبت الإدارة بممارسة حقها الحصري في التعامل مع المشاركين. ومن ذلك

أيضاً أن مديري المشـــروعات اعتبروا الاتصال المباشـــر وانتقاء المشاركين يمثل أحد المكونات الرئيسية في نجاح التدريب ومن ثم طالبوا كذلك بممارسة حقهم فيه.

- مـــع تزايد اســـتقلالية البرامـــج بعضها عن بعض، ظهرت هنـــاك حاجة للمزيد من منسقي التدريب للعمل على دعم عملية تقديم البرامج والدورات التدريبية. وبمجرد اعتمـــاد أحد أولئك المنســـقين تتـــم المطالبة بآخر. ونظراً لأن منســـقي البرامج لم يســـمحوا بتداخل البرامج أو الدورات، كما لم يكن هناك سوى قدر محدود جداً من التعـــاون بين البرامج، فقد كان من المتوقع أن يقوم معهد «بيبا» بتعيين عدد كبير من المنسقين في القريب العاجل.
- كانت هناك مقاومة لأي تغيير في نموذج «سمســـرة» التدريب الذي ســـبقت الإشارة إليه أعلاه.
- رغم أن لجنة البرامج أنشـــئت لاعتماد البرامج الجديدة وتقييم البرامج القائمة، إلا أن مديري البرامج قاموا بتهميش دور هذه اللجنة بمجرد اعتمادها لمفهوم البرنامج في صورته الأولية. وكانوا عازفين، لأســـباب متعلقـــة بالكفاءة، عن المضي في هذه البرامـــج على النحو المحدد في نموذج ضمان الجودة الخاص بمعهد «بيبا». وبمرور الوقت، ظهرت (كلمة شرف) ضمنية في لجنة البرامج تقضي بالسماح بمرور البرامج بشكل سلس، وهو ما يعني تحييد التحكم في وظيفة اللجنة.
- نظراً لخلو منصب مدير الموارد البشـــرية، فقد تم تقليص دور مدير الموارد البشرية ليقتصر على إدارة معاملات الموظفين وسرعان ما ظهر للسطح ذلك الوضع المتفجر المتعلق بتفاوت الرواتب، وهو أمر لا أساس له من الصحة. فضلاً عن ذلك، فلم يتم وضع أي نظام لإدارة الأداء حيث حصل جميع الموظفين على زيادة ســـنوية متساوية فـــي نهاية عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩. أما في عامي ٢٠١٠ و٢٠١١، فقد أدى نظام تقييم الأداء الأساسي الذي اعتمد على تقارير الأداء التي يقدمها المشرفون المباشرون إلى فوارق ضخمة في مختلف الإدارات نظراً لاختلاف معايير المشرفين في التقييم.
- بينمـــا انصب التركيز في البداية على وضع معايير التطوير وتصميم برامج جديدة، كان الاهتمـــام بدمج آليات ضمان الجودة محدوداً. علاوة على ذلك، لم يكن التوجه لضمان الجودة يســـير وفق منهجية ســـليمة، كما لم يحظ على ثقة مديري البرامج أو لجان التدريب. ونتيجة لذلك، وإلى وقت قريب جداً، لم يكن هناك ســـوى تقييم مشـــترك للتدريب باعتباره اســـتمارة التغذية المرتجعة الوحيدة المتعلقة بآلية تقديم التدريـــب، كما لم يكن ثمـــة ضمانة للجودة إلا عند التفكير فـــي تكرار البرامج مرة

أخرى أو مراجعتها. غير أن ذلك لم يكن ممنهجاً ولا يستخدم الأدوات والإجراءات المعيارية على النحو الذي يفعله مديرو البرامج بالأساس.

يُعد معظم ما ذُكر أعلاه أعراضاً للخلل الهيكلي الذي يعانيه معهد «بيبا». وقد تم تجميع هذه الأعراض على نطاق واسع في الأدبيات السابقة باعتبارها استجابة ضعيفة لمشكلات البيئة وخصوصاً النزاعات المحتدمة (Daft, 2004). وعلى الرغم من ذلك، فإنه لا ينبغي أن نتجاهل الحقيقة التي تقضي بعدم جواز تقديم الإدارة العامة لافتراض مسبق بوجود قدر كبير من العقلانية الشديدة على حساب إغفال الموظفين (Dahl, 1947). وسوف تقدم دراسة الحالة هذه سرداً لمنهج التجربة والخطأ لإعادة التصميم الهيكلي الذي يسعى لإبراز الجانب العملي حتى لا يتوارى تماماً داخل المنهج النظري. ومع ذلك فإن الدراسة ستلقي الضوء على تحرك معهد «بيبا» باتجاه إنشاء هيكل تنظيمي أفقي مرن بدرجة كافية بحيث يتناسب مع متطلبات بيئته النشطة. والدراسة بذلك تلقي نظرة جديدة على التصميم التنظيمي وتوضح كيف أن تعقيدات المواقف التنظيمية يصعب إصلاحها بعملية تغيير منطقية مثل إعادة التصميم التنظيمي.

٦- الدافع للتصميم:

يتضح من الشرح السابق للملابسات والظروف الواردة أعلاه أن الهيكل التنظيمي الموضح في المخطط السابق عاجز عن تمكين معهد «بيبا» من تحقيق رؤيته وأهدافه الإستراتيجية. فقد أكدت الأدبيات السابقة في مجال التصميم التنظيمي على حاجة التنظيم لتأسيس هيكله وفق إستراتيجيته (Galbraith, 2009). وكان من المفيد في البداية توفير برامج تتسم بالمرونة المطلوبة لتضمن نجاحها، وذلك من خلال هيكل تنظيمي مرتكز على البرنامج كما كان ذلك مفيداً أيضاً في وضع برامج ذات جودة عالية. ومع ذلك، فإن مستويات عدم كفاءتها، مثل أي هياكل مرتكزة على البرنامج، كانت مرتفعة جداً (Galbraith, 2009). وبالفعل، فقد بدأ معهد «بيبا» في النمو بشكل تناسب مع تطور البرامج الجديدة وبدون وجود تآزر تنظيمي والذي يعد ضروري لتفادي التكرار غير اللازم للموارد. وأصبحت البرامج تشبه مداخن الموقد التي يقل التكامل أو التنسيق بين أجزائها (Hammer & Champy, 1993). فكانت لجان التدريب، على سبيل المثال، شبه معطلة عن العمل كلما تعطلت البرامج المكلفة بها.

لقد كانت الإدارة العليا على دراية بهذه المشكلة حيث ناقشت قضية وفرة الموارد

والحاجة لتجميعها ومشـــاركتها بين البرامج. غير أنه كانت هناك منذ البداية مقاومة لمشاركة هذه الموارد، وبخاصة بين منسقي التدريب ومديري البرامج.

لذلك فقد تم الاستعانة بالاستشـــارات لوضع تصميم هيكلي جديد للمعهد بحيث يمكنه من تحقيق أهدافه الإســـتراتيجية وحل المشـــكلات المدرجة أعلاه. كما يدخل التصميـــم أيضاً إلى هيكل العملية الذي كان يجري في نفس الوقت تطويره من خلال عملية تصميم أنظمة المعلومات الإدارية. إلا أن سوء الترتيب بين عملية إعادة التصميم التنظيمية (التنظيم الرأسي) وبين تصميم أنظمة المعلومات الإدارية (التنظيم الأفقي) كان الســـبب وراء إحدى «حالات الإخفاق الانتقالي». وســـيتم التطرق إلى هذا الأمر لاحقاً.

وعلى الرغم من أن مشـــكلات التنسيق ونقص كفاءة الموارد كانت هي القوة الدافعة الرئيســـية للتصميم، إلا أن الإدارة العليا كانت لا تزال مســـتمرة في التزامها نحو بناء منظمة عضوية تتســـم بهيكلها الأفقي وموظفيها المُمكنين ومشاركة المعلومات وصناعة القرارات التشاركية (Daft, 2004).

٧- غياب حوكمة التصميم الواضحة باعتباره الإخفاق الانتقالي الأول:

رغم حصول الاستشـــاري على تفويض واضح باقتراح هيكل تنظيمي جديد، إلا أنه كان من الضروري أن يظل المعهد مســـيطراً على جـــدول أعمال التصميم ومخرجاته. ويميل الاستشـــاريون إلى إنشـــاء نماذج للتصميم بغض النظر عـــن الموقف التنظيمي الـــذي يواجهونـــه. ومن ثم فقد تم الاتفـــاق على أن يكون معهد «بيبا» شـــريكاً كاملاً فـــي الاستشـــارات بدلاً من أن يكـــون مجرد عميل غير فعال. غير أن المشـــكلة تكمن فـــي الملكية الداخلية للاستشـــارات التي تم توزيعها بين مدير الشـــئون المالية والموارد البشـــرية ومســـاعد المدير العام والمدير العام نفســـه. وبينما كان المدير العام يســـعى للاستعانة بالاستشارات، أكثر من كونها ضرورة إستراتيجية، لحل المشكلات التشغيلية والتواصلية العالقة التي بدأت تتفشـــى. وكان مســـاعد المديـــر العام يرغب في إعادة التنظيم ليقترب المعهد أكثر من تحقيق رؤيته الجديدة وأهدافه الإســـتراتيجية التي لم يتم توصيلها بشكل واضح بعد. وكان مدير الموارد البشرية موجوداً في منصبه بشكل أساســـي للاســـتفادة من وضع عمليات وإجراءات صارمة للموارد البشرية. ولم يكن الخطأ الرئيســـي يتمثل في تحديد مالك المشروع واللجنة المسئولة عن تسيير أعماله بشـــكل رسمي، فهذه المسائل عدّها البعض أساســـية في التصميم التنظيمي وأدبيات

التغيير (Hammer & Champy, 1993; Galbraith, 2009). وكان التفكير في ذلك الوقت يقضي بضرورة أن يأتي المقترح من خلال اللجنة التنفيذية التي أعادت تنظيم الإدارة العليا. غير أنه ومع تكرار التغييرات في الهيكل المقترح، فقد تم دمج التغييرات في الهيكل التنظيمي دون أن يكون لها مبرر في العادة أو دون الاتفاق عليها من قبل أعضاء اللجنة التنفيذية. وثبت في أحد الحالات، التي جرى خلالها استشارة موظف حديث التعيين أن أحد التغييرات الهامة في الهيكل كان خطأً، حيث أعاد منسقو التدريب مرة أخرى ليكونوا تحت سيطرة تطوير البرامج بدلاً من تنفيذ البرامج. إلا أن ذلك كان أحد المشكلات التي عانى منها الهيكل القديم الذي كان المحرك لفكرة التصميم في المقام الأول. وعندما تم نقل منسقي التدريب في نهاية المطاف إلى التسجيل (التنفيذ)، كانوا قد فقدوا قدراً كبيراً من حماسهم وقاوموا فعلياً عملية الاندماج في الوحدة الجديدة.

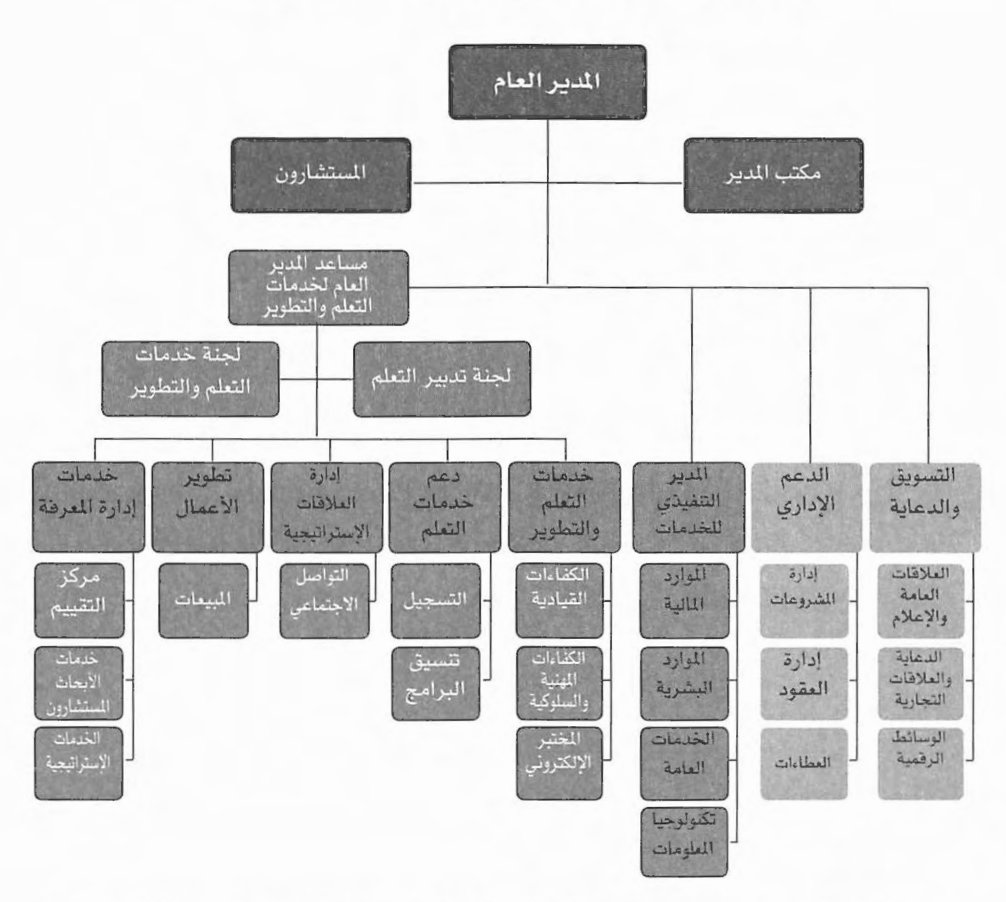
رغم أنه لا يمكن القول بأن تلك العملية كانت عملية تشاركية بشكل كامل، إلا أن جميع أعضاء الإدارة العليا كان لهم رأي في الحلول الوسطى المطروحة. ومع ذلك ظهرت مقاومة شديدة أغلبها من ادارة التسجيل وبعض مديري البرامج الذين تشككوا في أن ذلك سيستأصل قطاعهم أو فقدان الموارد بسبب مشاركة موارد منسقي التدريب التي كانوا يسيطرون عليها حتى ذلك الحين. ولذلك فقد تم إعداد عرض تقديمي مفصل يوضح مدى الحاجة للتغييرات المقترحة لتحقيق الأهداف الإستراتيجية للمعهد (Sahraoui, 2010b). ولكن يبدو أن هذه الأهداف الإستراتيجية تحديداً هي التي تسبب مشكلات للعديدين ممن لا يزالون ينتقدون التوجه الإستراتيجي الذي اتخذه المعهد مما يعتبرونه النشاط الشرعي الوحيد لمعهد «بيبا»، ألا وهو التدريب.

ويمكن استخلاص درسين رئيسيين مما سبق: (١) ينبغي إنشاء هيكل واضح للحوكمة حتى يمكن إدارة عملية إعادة التصميم. (٢) لا يمكن إعادة التصميم إلا بعد مشاركة وتبني الرؤية والرسالة والأهداف الإستراتيجية (Galbraith, 2009).

وقد بدا التصميم التنظيمي في نهاية هذه المرحلة على النحو التالي:

شكل رقم (٢)

الهيكل التنظيمي لمعهد «بيبا» بعد إعادة التصميم الأول



لقد تم استخلاص العديد من سمات التنظيم الجديد من خلال منهج إعادة الهندسة (Hammer and Champy, 1993). وحتى يمكن إعادة التصميم فقد تم التركيز على قسم التعلم والتطوير حيث تم إدخال تغييرات بشكل أساسي على هذا المستوى.

وكان التغيير الأساسي يتمثل في إنشاء قسم خدمات التعلم، ولكن ثبت بعد ذلك أن هذا القسم كان من أكثر المقترحات المسببة للمشكلات كما جعل المعهد يمر بأوقات عصيبة للغاية. فقد تراجع المدير الذي استُدعي لتولي هذا المنصب ونُقل في النهاية إلى منصب استشاري بناء على طلبه. وأدى تعيين مدير للتعلم والتطوير إلى إخفاق انتقالي ثالث سيتم توضيحه لاحقاً.

بالإضافــة إلى التغييرات التي أدخلت علــى التعلم والتطوير، فقد تم إلغاء منصب مدير الخدمات المشتركة لمنح المدير العام مزيداً من السيطرة على وظائف الدعم، وكان من المقرر إعادة تعيينه في مرحلة لاحقة عند تعيين مدير للموارد البشرية.

٨- ســوء التنسيق بين التنظيم الرأســي والتنظيم الأفقي باعتباره الإخفاق الانتقالي الثاني:

جــاء تطوير نظام معلومات إدارية متكامل جديــد ليكون أفضل نقطة للدخول إلى مركز عمليات المعهد، ومن ثم الدخول إلى عملية إعادة التصميم التنظيم الأفقي.

فبينما التصميم المتزامن للتنظيم الرأســي المصمم بشكل أساسي لتحقيق الكفاءة (Daft, 2004) وكذلك التنظيم الأفقي الذي يوجد ارتباطات عرضية تستهدف ضمان فعالية العمليات التنظيمية (Daft, 2004; Galbraith, 2009) ينبغي، من حيث المبدأ، أن يضفيــا مزيــداً من القــوة على عملية التصميــم؛ إلا أن الفصل، فــي الواقع، بين العمليتــين التي تمتلكهــا وتنفذها أطراف مختلفة في المعهد من شــأنها أن تؤدي إلى تضارب مستمر في التصميم.

لقد دخل نظام المعلومات الإدارية بالفعل مرحلة التنفيذ، في حين لا يزال مشــروع تصميــم الهيكل التنظيمي في مرحلة إعادة ترتيب أدواره وعملياته التي حُددت بالفعل وبشكل كبير من قِبل نظام المعلومات الإدارية.

وكان مــن الواضح أن أي محاولة لإعادة التصميم ســيكون مصيرها الفشــل لأنه تم تحميلها على عملية أساســية أخــرى تتمثل في استكشــاف المنظمة، وهي عملية تطوير نظام المعلومات الإدارية. وكان الخطأ الفادح الذي ارتكبه مستشــارو التصميم التنظيمي وبشــكل غريب هو تجاهلهم لعملية تصميم نظام المعلومات الإدارية الموازي الذي كان يتدخل لإصلاح نفس الأمور، وتحديداً العمليات الأساســية للمنظمة. وكان الدور الأساســي قد اضطلع به نظام المعلومــات الإدارية، وذلك لكونه عملية بناء فني ونتاج تصميمي وأداة لبناء واقع تصميمي يحد من عمليات إعادة التصميم التنظيمي.

إن أحد الدروس الرئيســية المســتفادة من ذلك هو أنه من الضروري التنسيق بين المداخلات التنظيمية التي تؤثر على عمليات المنظمة وهياكلها الرئيســية، مما يضمن تناسق كلٍّ من التنظيم الرأسي والأفقي.

٩- تعيين مدير التعلم والتطوير باعتباره الإخفاق الانتقالي الثالث:

أدى إعادة التصميم إلى استحداث منصب رئيسي، وهو منصب مدير التعلم والتطوير الذي ينبغي أن يعمل على تنسيق جهود تطوير البرامج وتسجيل ملكية فكرية للمعهد حسب التصور المطروح في خطته الإستراتيجية. إلا أن المدير الجديد مارس ضغوطاً من أجل تغيير الهيكل عبر إعادة تكليف منسقي التدريب بحيث يكونون تحت إشرافه المباشر بدلاً من وضعهم تحت إشراف إدارة التسجيل. كما أنه فضّل أيضاً وجود هيكل إداري أكثر تقسيماً للشعبة الرئيسية (المختبر الإلكتروني e-Lab) التي كانت في الأصل مسئولة عن تطوير قدرة المعهد على إنتاج محتوى على الشبكة الإلكترونية باللغة العربية. وقام فيما بعد بإعادة تكليف موظفي المختبر الإلكتروني (e-Lab) على المديرين المختلفين الذين لديهم الآن موارد موازية كانوا قد خسروها في البداية لصالح فكرة الموارد المشتركة. وأصبح موظفو المختبر الإلكتروني مثبطين تماماً بعد أن تم إبعادهم عن مسار التطوير المهني الذي كانوا يسلكونه لمدة عامين على الأقل. ونتيجة لهذا الترتيب الجديد، لم يعد منسقو التدريب يرفعون تقارير إلى مديري المشروعات بعد أن تم تجميعهم في مجموعات للموارد فحسب بل لم يتم كذلك تحديد دور واضح لهم، سواء لتطوير البرامج أو لتنفيذها. وبعد فترة قصيرة، أصبح منسقو التدريب ومنسقو البرامج (حسب التسمية الجديدة لفريق المختبر الإلكتروني الذي أعيد تكليفه) معطلين عن العمل ودخلوا في نزاعات متكررة مع مديري التدريب الذين كان عليهم تحمل عبء تقديم البرامج. وكانت وجهة نظر مدير التعلم والتطوير تتمثل في أنه سيدير موارد منسقي التدريب بشكل مباشر ويخصصها إما إلى التصميم أو إلى التقديم بحسب الحاجة. أما بالنسبة للمختبر الإلكتروني، فقد كان مدير التعلم والتطوير يرغب في توسيع نطاقه ليصبح وحدة الإنتاج الخاصة بتصميم وتنفيذ البرامج بدلاً من تقييده بمحتوى التعلم الإلكتروني. وكانت النتائج عكسية حيث توقف تقريباً جدول أعمال برامج التدريب، ولم تعد لجنة البرامج تجتمع على الإطلاق لتنظر في إعداد برامج جديدة أو منقحة. وكان دليل «كتالوج» البرامج يصدر متأخراً ويكلف المعهد جهداً كبيراً، والأخطر من ذلك كله أنه ظهر في معهد «بيبا» شعور عام بأن عملية إعادة التصميم قد انهارت برمتها.

أما الدرس الذي يمكن استخلاصه من ذلك فهو أن الموظفين الذين يتولون مناصب بعد الانتهاء من عملية التخطيط الإستراتيجي والتوصل لإجماع بشأن مبادئ إعادة التصميم ينبغي تقييد مشاركتهم في عملية التغيير.

ومما يثير الدهشة أن التهيئة الهيكلية الثانية لا تظهر في أي صورة لأن التخطيط الخاص بها لم يتم وضعه رسمياً. وكان ذلك أدنى انحسار في دراما إعادة التصميم في معهد «بيبا». كما أنه كان أوضح صورة على الحوكمة الصعبة لعملية إعادة التصميم، حيث تم السماح لموظف حديث التعيين بإجراء تغييرات هائلة على التصميم المقترح كما أنه لم يكن متاحاً الاطلاع عليه رسمياً.

١٠- تعيين مدير الموارد البشرية باعتباره إخفاقاً انتقالياً رابعاً:

أصبح الوضع مقلقاً بحلول نهاية عام ٢٠١١ ولذلك فقد تم عقد سلسلة اجتماعات خُصصت لتخفيف حدة الأزمات لإنقاذ معهد «بيبا» من هذا الطريق الشائك. واشتملت الحلول الرئيسية التي تم عرضها على تغيير مدير التعلم والتطوير، وإعادة مناصب مدير البرامج التي تتوافق مع الكفاءات الأساسية لدى المديرين الموجودين، وإعادة تكليف منسقي التدريب الذين تشرف عليهم إدارة التسجيل للعمل بالتنسيق مع مديري التدريب تحت قيادة مدير واحد هو مدير التسجيل. وقد وافقت الإدارة العليا بإجماع الآراء على اعتماد الحل الأخير، وبينما كان يتم تعيين مدير جديد للموارد البشرية، اقترح مساعد المدير العام أنه من الأفضل الاستفادة منه نظراً لدوره المحوري في تنفيذ الهيكل الجديد على النحو المبين أدناه.

ومع هذا فقد ثبت أن ذلك كان أيضاً خطأ فادحاً آخر، نظراً لأن مدير الموارد البشرية الجديد، مستغلاً خواء الحوكمة التي يتم تطوير الهيكل الجديد في إطارها، ودون أي معرفة تامة بالمقتضيات الإستراتيجية وإجماع الآراء الذي يُستند إليه كقاعدة لإعداد هيكل جديد؛ قام بإجراء تغييرات جذرية في الهيكل التنظيمي عكست فهمه المحدود لاحتمالات تصميم معهد «بيبا». فقد وضع، على سبيل المثال، إدارة خدمة الأعمال الأساسية، ومركز التقييم، تحت إدارة قطاع الموارد البشرية، في تجاهل تام لكثافة التقييمات وأهميتها والتركيز على العملاء الخارجيين بدلاً من التقييمات الداخلية داخل المنظمة التي تقدم خدمة التعلم. ويجري في العادة تشغيل مراكز التقييم من خلال إدارات الموارد البشرية، لأنها تقدم في الغالب خدمات تقييم داخلي. غير أن مركز التقييم التابع لمعهد «بيبا» كان محور إستراتيجيته، ومن ثم لا يمكن إدارته باعتباره عملية ثانوية. ولأن مدير الموارد البشرية لم يمض على وجوده في المنظمة وقت طويل، فإنه لم يكن لديه فهم جيد للتنظيم غير الرسمي فقام بإجراء تغييرات جاءت مغايرة لثقافة المنظمة ومهاراتها وقدراتها وغالباً ما كانت مغايرة لتوجهات

قيادتها (Daft., 2004). وبالفعل، فقد كان أهم جزء في عملية إعادة الهيكلة، بخلاف المبـادئ الأساسـية للتصميم، هو وضع العناصر غير الرسـمية للمنظمة في الاعتبار .(Andivahis et al, 2005)

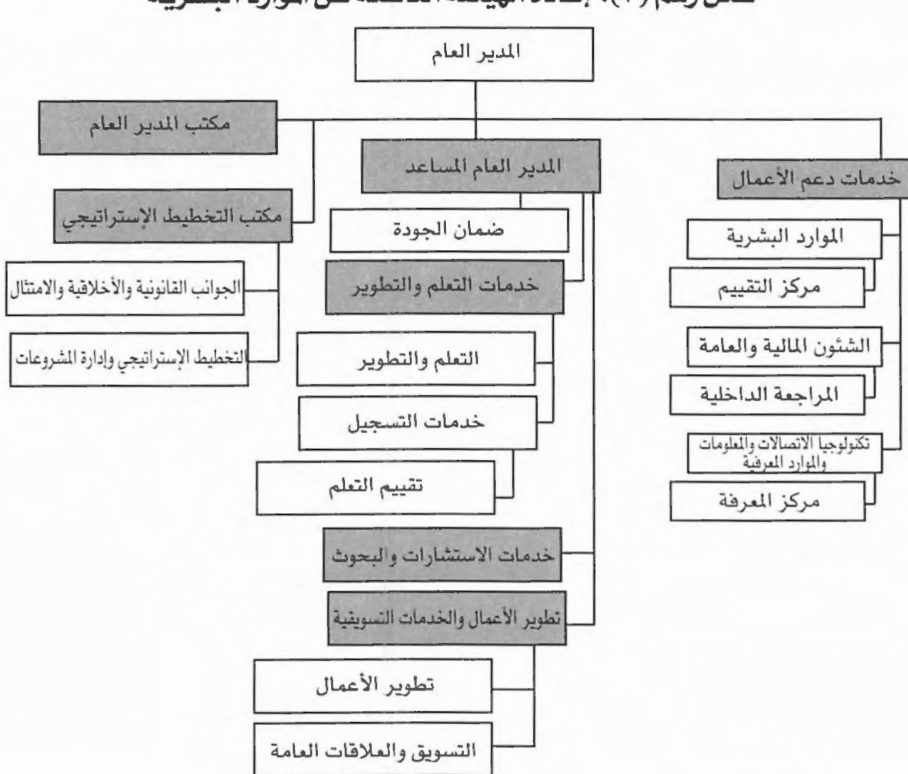
ويؤكـد منهج المـوارد البشـرية أن «إدارة الموارد البشـرية» هي قاعـدة الهيكل التنظيمـي. وكان ذلك ينبئ بنشـوب نزاعات خطيرة ليـس على تملك عملية إعادة التصميم فحسـب، ولكن كذلك على المبدأ الذي ينبغي على أساسه إجراء التصميم. وتم الاعتماد على معايير ومبادئ عالمية للتصميم لتبرير التغييرات التي تم إجراؤها، ورغم أن مبادئ التصميم الجديد كانت سـليمة بشكل عام إلا أنها كانت تتعارض في بعض الأحيان مع مبادئ التصميم الإسـتراتيجي التي تم توضيحها في بداية عملية التصميم (Sahraoui, 2010b) وإن لم يتم الموافقة عليها رسمياً.

واسـتناداً إلى ما تقـدم، فإن الدرس الذي يمكن اسـتخلاصه هو أنه ينبغي وضع مبادئ للتصميم والموافقة عليها في بداية عملية التغيير وألا يتم تغييرها إلا من خلال عملية تشـاورية تستند على أدلة وبراهين. ولا ينبغي لأي شخص أن يخوض فيها أيّاً كانت الأسباب التي يستند إليها.

إن التغييـرات التي أجريـت على مبادئ التصميم لم تخضـع لفحوصات الجودة، وذلك بسبب مشكلة الحوكمة التي أصابت مشروع إعادة التصميم بأكمله. فضلاً عن ذلك فإن الدرس السابق الخاص بمنع الموظفين الجدد من اتخاذ قرارات تتعلق بإحدى عمليات التغيير الهامة ينطبق كذلك على هذا الوضع.

ويوضـح الشـكل التالي «إخفاقاً انتقاليـاً» آخر وهو بنية الهيـكل التنظيمي لمعهد «بيبا».

شكل رقم (٣): إعادة الهيكلة الناشئة عن الموارد البشرية



بخلاف ما سبق الإشارة إليه، فقد تم إعادة منصب «خدمات دعم الأعمال» ليكون ضمن أحد مبادئ التصميم التي تستهدف تضييق النطاق الإشرافي للمدير العام. وأشارت العديد من الدراسات إلى أن النطاق الإشرافي المحدود يشجع على البيروقراطية ويشوه التواصل كما أنه غير مناسب في المؤسسات التي تتسم بالدينامية (Elliot, 1988). وقد شجع إليوت Elliot المديرين على زيادة نطاق الإشراف إلى درجة يمكنهم عندها تقييم مستوى فعالية تقاريرهم على المستوى الشخصي مباشرة.

وقد تمثل أحد التغييرات الأخيرة في نقل العلاقات العامة والإعلام لتكون ضمن مهام تطوير الأعمال داخل المعهد. وكان المبرر هذه المرة يتمثل في أن عدد الموظفين الذين يشرف عليهم المدير التنفيذي (مدير تطوير الأعمال) ينبغي أن يكون كبيراً بدرجة كافية لتبرير اللقب الذي يحمله. إلا أن أحد المبادئ التي تدعمها الموارد البشرية بشدة هو أن التصميم ينبغي ألّا يكون مشروطاً بالوضع التنظيمي الراهن أو بشكل أو مؤهلات الموظفين المشاركين حالياً، وهو تناقض صارخ. وذلك يؤكد أهمية

وجـود مبادئ واضحة للتصميم وهو الدرس الذي تم التركيـز عليه مراراً. ومع ذلك ينبغي أن يكون هناك اتسـاق تام بين مهام وروابط العمليات وبين المبيعات والتسـويق ومن هنا يمكن تبرير انطوائهم تحت إدارة تطوير الأعمال.

١١- البنية النهائية للهيكل التنظيمي:

تم في النهاية إلغاء العديد من التغييرات التي أدخلتها الموارد البشرية لأنها تجاوزت اللجنـة التنفيذية. وكانت التغييرات التي تم إدخالها والإبقاء عليها هي إعادة تحديد مديـر ليترأس إدارة خدمات دعم الأعمـال كما تم كذلك دمج وظائف تطوير الأعمال (المبيعات) ووظائف العلاقات العامة/ التسويق.

شكل رقم (٤) الهيكل التنظيمي النهائي لمعهد «بيبا»



يوضح الشكل أعلاه البنية النهائية للهيكل التنظيمي للمعهد حيث أثنت دراسة موسعة أجراها فريق من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة United Nations (UNDP) Development Program على هذا الهيكل الجديد ورأت أنه مناسب للغاية لتحقيق الأهداف الإستراتيجية للمعهد (Soer & Kawada, 2012). وعلى الرغم من ذلك فقد أشار التقرير إلى أن معهد «بيبا» قد أخطأ عند تقسيمه الهيكل التنظيمي إلى عمليات وإجراءات مفصلة. ومع ذلك، لم تكن مهمة فريق البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة النظر في عملية إعادة تصميم نظام المعلومات الإدارية. كما أوضح التقرير كذلك أن الإدارة العليا للمعهد لم تقم على الوجه الأكمل بإيصال التوجيهات الإستراتيجية الجديدة التي وضعتها ولا الهيكل الجديد وعملية التغيير التي ارتبطت به والتي صورها نظام المعلومات الإدارية.

١٢- تنفيذ عملية التغيير:

بدأ المعهد بالفعل في عمليات الهيكلة المتتالية ولكنه لم يحدد أدواراً وتوصيفات وظيفية مفصلة لكافة المهام والأنشطة الجديدة المرتبطة بإعادة التصميم. وحتى يمكن إعادة تنسيق المهام والأنشطة من خلال تصميم نظام المعلومات الإدارية (التنظيم الأفقي) من ناحية، وإعادة التصميم التنظيمي (التنظيم الرأسي) من ناحية أخرى، فقد تم تشكيل فريق عمل لتحديد المهام والأنشطة الموجودة في نظام المعلومات الإدارية الجديد والتي تم تصميمها بشكل انسيابي يتفق مع الأدوار والتوصيفات الوظيفية التي وضعتها الموارد البشرية. ينبغي بالفعل أن تتضافر جهود الموارد البشرية وفريق العمل وينبغي التعاون بينهما في إطار هيكل واضح للحوكمة، وذلك لتفادي خطر وجود تباين بين العمليات على الأرض (حسبما يحددها نظام المعلومات الإدارية) وبين التوصيفات الوظيفية للموارد البشرية. ويُعد ذلك ضرورياً لتفادي تثبيط العاملين في معهد «بيبا» والتسبب في مزيد من الارتباك الحاصل نتيجة للتغيير.

إن الحل الوحيد لتجنب التضارب في المهام والتوصيفات الوظيفية يتمثل في عقد ورش عمل مشتركة بين فريق العمل الذي أوجد تلك العمليات من نظام المعلومات الإدارية والموارد البشرية من أجل تمكين الموارد البشرية من تعديل وظيفتها وتوصيفات عملياتها. ولا يمكن القيام بذلك إلا من خلال لجنة تسيير أعمال تُشكل لحل مشكلة الحوكمة الأصلية التي أصابت مشروعي التصميم معاً. وتبين أن لجان التسيير ضرورية لجهود التصميم الجذرية كما هو الحال هنا (Hammer & Champy, 1993).

١٣- ملاحظات ختامية:

وفـي الختام، فإنه عند اسـتعراض هـذه الحالة، ربما يتكون لـدى المرء الانطباع بأنـه يعمل في منظمة تعانـي من خلل وظيفي. ولكن الأمر ليس كذلك على الإطلاق، فمعهـد «بيبا» يشـهد حالة من الازدهـار ويحدث ثورة في بناء القـدرات في القطاع العـام بالبحرين. فقد توفرت له عوامل جودة ومعاييـر تميز لا نظير لها في القطاع العـام. كما يجد موظفو المعهد التشـجيع على الانفتاح والإبـداع والمجازفة والالتزام بأخلاقيـات العمل كذلك. وقد تبين أن هذه السـمات هي التـي تتصف بها المنظمة المتعلمـة (Learning Organization (Daft, 2004، التـي يظـل موظفوها في عملهم لساعات طويلة بعد ساعات الدوام الرسمي، وهو أمر لم نسمع به في الخدمة العامة. كما طورت كذلك ثقافة التفاهم والإخاء التي تقلل من فرص نشوب النزاعات. كما أن عمليـات تعيين الموظفين الأقل رتبة تضمـن انتقاء الأفضل والأكثر قدرة. وقد أوضح مشـروع بحثي مسـتقل قامت به هيئة استشـارية دولية للموارد البشرية أن مستوى تفاعل الموظفين في القطاع العام بالبحرين يكون عند أعلى مسـتوياته في معهد «بيبا» مقارنـة بما يقدر بـ ٢٥ ٪ في هيئات القطاع العام الأخـرى (Aon Hewitt, 2010). وتخضع المشـروعات لتدقيق الجميع داخل إطار تشـاركي وبناء. وقد تم وضع هيكل لمجتمع الممارسـة لتحقيق هذا الغرض ضمانـاً لتعزيز المعرفة والمدخلات ذات الصلة. وتم دمج ذلك في عملية إعادة التصميم الجديدة. إذاً فكيف للمرء أن يوفق بين كافة المشكلات المذكورة أعلاه مع النجاحات التي يحققها معهد «بيبا»؟

إن الإجابة عن هذا التسـاؤل تكمن في عنصريـن: الأول هو بنية المنظمة المتعلمة والثاني نتيجة طبيعية للعنصر الأول؛ وهو بالتحديد قدرة المعهد على التراجع عن قرارات الهيكلة التي ثبت عدم ملاءمتها. كما أن كلا العنصرين مستتر داخل نموذج «صندوق» لاتخـاذ القرارات (Cohen et al., 1972) حيث تتدفق المشـكلات والأفكار والقرارات ومشـاركة المعلومات والإجراءات جميعها من خلال المنظمة في تراكيب متباينة، وينتج عنهـا نتائج تتفق مع إسـتراتيجية معهد «بيبا». إن ما يجعل هـذه التراكيب المتباينة متوافقة مع الأهداف الإستراتيجية هو الأمر المعلوم للجميع، وهو «ثقافة الأسرة» التي يتبناها معهد «بيبا» والتي اعتبرها استشـاريون مسـتقلون بالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ثقافة راسـخة ومتغلغلة في المناخ الاجتماعي والعملي للمنظمة، ومن المعروف أن الثقافة تعزز من إستراتيجية المنظمة وهيكلها التنظيمي (Daft, 2004).

الفصل الثامن عشر
آلية تحقيق جودة تدريب القيادات في الصين

مينجفا دونج
Mingfa Dong

١- القواعد الأساسية لتحقيق الجودة:

وفقاً لنظرية علم النظم، فإن جودة المنتج تتحقق بشكل ممنهج، إذ تؤثر كل خطوة من خطوات هذه العملية في الجودة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، مع سير عملياتها الداخلية وفق قوانين موضوعية.

وقد كشف خبير إدارة الجودة الأمريكي جيه إم جوران J.M. Juran عن القواعد العامة لتحقيق الجودة وذلك عن طريق طرح نموذج الجودة الحلزوني Quality Spiral Model، والذي يعتبر تحقيق الجودة عملية حلزونية تصاعدية (Yang Wenshi, 1999).

وفيما يلي القواعد العامة لتحقيق الجودة التي كشف عنها نموذج الجودة الحلزوني لجوران:

- تتضمن مجمل عملية تحقيق الجودة الخطوات التالية (وهي ما يطلق عليها وظيفة الجودة): بحوث السوق وتطوير المنتجات وشراء المواد وشراء المعدات وتركيبها والتحكم في الإجراءات أثناء عملية الإنتاج وفحص المنتجات واختبارها لمعرفة ما إذا كان قد تم الالتزام بمتطلبات التصميم، والمبيعات وخدمات ما بعد البيع للمنتجات المؤهلة.
- تتشكل جودة المنتج تدريجياً، فكل دورة ينتج عنها تطور وتقدم في مستوى جودة المنتج، وبذلك يصبح المنتج أفضل وأفضل.
- يتطلب تحقيق الجودة المرجوة تحقُق وظيفة الجودة لكل خطوة من الخطوات كما يتطلب أيضاً أن يتم التنسيق لكل خطوة. فالخطوات التي يشملها هذا النظام الدائري تعتمد على بعضها البعض وتكبح بعضها البعض وتحفز بعضها البعض، وهذه الحقيقة تتطلب أن يتم التخطيط لعملية تحقيق الجودة برمتها وتنظيمها والتحكم فيها بشكل جيد.
- وباعتبارها نظاماً مفتوحاً، فإن نظام تحقيق الجودة يتأثر بالبيئة الخارجية التي تربطها علاقات وثيقة بالعديد من المكونات الداخلية للنظام. فجودة المنتج لا

تحددها السلوكيات الداخلية للشركة بشكل كامل، بل إن إدارة الجودة تتأثر بجميع أنواع العوامل الخارجية، كما أنها تتطلب رؤية تنظيمية منفتحة.

يتعين أن تتم كل خطوة في عملية تحقيق الجودة من خلال الموظفين. ولهذا فإن الموظفين وإدارتهم بمثابة الضمانة الأساسية لتحقيق الجودة، ولذلك فإن الموظفين يعدون العامل الأكثر أهمية وأولوية في عملية تحقيق الجودة برمتها.

٢- تحليل عملية التدريب على القيادة:

يُعد التدريب على القيادة مشروعاً معقداً ومنظماً يضم عدة روابط داخلية. وبعيداً عن سمات النظم العامة، فإن نظام التدريب على القيادة له أيضاً سمات أخرى تميزه، مثل التكيف النشط وتكامل الوظائف. ذلك فضلاً عن أن عناصر هذا النظام تتفاعل مع بعضها البعض كما أنها تتجاوب كذلك وتتكيف مع بعضها البعض (Qian Xuesen, 1982).

٢-١- مكونات نظام التدريب على القيادة:

يتألف أي نظام من مجموع مكوناته، وتتشكل بنيته من الارتباطات المستقرة نسبياً ومن الأوامر المسئولة عن تنظيم مكونات هذا النظام. والنظام بناءً على مفهوم نظرية النظم هو عبارة عن وحدة تامة متكاملة وليس مجرد تركيب وتوليف بسيط لجميع مكونات النظام. وتتحدد طبيعة النظام من خلال مكوناته وعلاقة كل مكون بالآخر.

يعد التدريب على القيادة مشروعاً ضخماً يتسم بتعدد الروابط وبالتعقيد وبالتنظيم كذلك، فهو يشمل المستويات الثلاثة التالية: المستوى الأول: العوامل البسيطة، وتشمل المدربين والمتدربين والمنهج التعليمي. والمستوى الثاني: العوامل المتوسطة، وتشمل مفاهيم وقواعد وآلية التدريب. والمستوى الثالث: العوامل الشاملة، وتشمل الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية.

٣- تحليل خصائص نظام التدريب على القيادة:

٣-١- التكيف النشط:

يخضع التدريب على القيادة لقاعدتين أساسيتين. أولاهما: عليه أن يلتزم بالقاعدة التي تقضي بضرورة بناء علاقات خارجية مناسبة مع العالم الخارجي، بحيث يلبي احتياجات الحكومة على وجه الخصوص، وهو ما يعني ضرورة وجود فهم واضح للفكر

والتوجهات وكذلك للهدف من التدريب، وذلك للتأكد من أن التدريب على القيادة يمكنه أن يفـي، وبدرجة أفضل، بمتطلبات تطوير النظام الاقتصادي والمجتمعي والسياسـي والثقافـي. ثانيهمـا: إن علينا أن نلتزم بقواعد العلاقـات الداخلية، وأن نتوجه نحو الهدف والمعيار المطلوب لتطوير المواهب ورعايتها، وأن نعمل على تحسين آلية التشغيل الداخلية المتبعة في التدريب على القيادة وذلك حتى يمكن التنسـيق بشكل أفضل بين العوامل والروابط الخاصة بنظام التدريب وأيضاً لجعل التدريب أكثر فعالية.

يجـب أن يلتزم التدريب علـى القيادة بهاتين القاعدتين وبشـكل فعال. ولا يمكن أن يكـون للهدف من التدريب على القيادة ولا لوجوده معنـى إلا باتباع هذه القواعد. وانطلاقـاً من اتباعه للقواعـد فإنه يجب كذلك على التدريب علـى القيادة أن يلتزم بالقاعـدة الداخلية وذلك لضمان جودة التدريب على القيادة ولتحقيق هدفه في نهاية المطاف.

٣-٢- تكامل الوظيفة:

إن الوظيفة الكلية للتدريب على القيادة ليسـت مجرد توليف بسـيط لوظائف كل مكـون. ولابد أن تتسـق جميـع العناصر بعضها مع بعض حتى يمكـن للتدريب على القيادة أن يحقق وظيفته الكلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الوظيفة الكلية أعظم وأهم مـن وظائف جميع العناصر والأجزاء مجتمعةً، ولا يمكن ضمان الوظيفة الكلية إلا في حالة التحسين المستمر لكل مكون مع تجنب الطرق المختصرة.

٣-٣- التفاعل بين جميع المكونات:

ترتبط مكونـات نظام التدريب على القيادة مع بعضها البعض بشـكلٍ وثيق، وهي أيضـاً تفاعليـة بدرجة كبيرة وذلك من ناحيتـين: (١) أن كل مكون يؤثر في الوظيفة الكلية للنظام. (٢) أن المكونات تؤثر في بعضها البعض وتعيق بعضها البعض.

ونظـراً لأن التدريب على القيادة لـه خاصية خدمية متميزة، فإن التغذية المرتجعة الشـاملة تعد سـمته الرئيسـية. ومن الضروري عند اكتمال التدريب أن تتم متابعة المتدربين ووحدات عملهم وذلك حتى يمكن تقييم فعالية التدريب. وتمثل هذه الطريقة إحدى الوسـائل الأساسية لمؤسسـة التدريب لتفهم احتياجات المنظمة والتأقلم معها حتى تستطيع المنظمة أن تطور من نفسها. كما أن لها قيمة مرجعية كبيرة عند تعديل أهداف التدريب ومحتواه في الوقت المناسب.

٤- آلية تحقيق جودة التدريب على القيادة:

إن تحقيـق جـودة التدريب على القيادة هـي عملية ديناميكيـة، إذ إن العديد من العوامـل الداخلية والخارجية يمكن أن تؤثر فـي تحقيق الجودة وفي تقييدها. وهذه العوامل التي تؤثر في تحقيق الجودة هي عوامل متغيرة ويصعب قياس نتائجها.

٤-١- تحليل تحقيق جودة التدريب على القيادة

إن جودة التدريب على القيادة هي نتيجة لعدة عوامل، ولذا لا يمكن إدراكها والتحكم بها من خلال التفكير الخطي. وحيث إنها عملية ديناميكية، فإن أي تغير في أي عامل داخلي قد يؤثر في مستوى الجودة في النهاية.

واستناداً إلى المراحل المختلفة للتدريب على القيادة، فإنه يمكن تقسيم عملية تحقيق الجـودة إلى جودة المدخـلات وجودة العملية وجودة المخرجـات، والتي تعمل مجتمعة لتكوين وحدة شديدة الترابط تؤسس لجودة التدريب على القيادة. وفي غضون ذلك، فإن الأنواع الثلاثة للجودة لها وظائفها وأدوارها الخاصة بكل منها. فجودة المدخلات تُعد عملية ضرورية لتحديد مسـار ورسم توجه واضح له. أما جودة المخرجات فإنها، وفقاً لمعايير معينة، تقيس وتقيم مدى تحقق الهدف من التدريب. وتقوم جودة العملية بـدور الربط والتحول، إذ يتأثر المتدربون بعوامـل عدة ومتغيرات لكي يحققوا الهدف من التدريب (Stephenson and Weil, 1992).

٥-١- النظام ثنائي الدوران لعملية التدريب على القيادة:

تشـتمل عملية تحقيق جودة التدريب على القيادة على نظامين اثنين هما: النظام الدائري الداخلي والنظام الدائري الخارجي. ويُقصد بالنظام الدائري الداخلي تحقيق جودة التدريب؛ أي مؤسسـة التدريب التي تقدم خدمات تدريب تتسـم بالكفاءة. ومن ناحية أخرى، فإن النظام الدائري الخارجي يُعنى بالأساس بتحويل محتويات التدريب؛ أي أن المتدربين يحولون ما تعلموه إلى سلوك شخصي، ومن ثم يتحسن أداؤهم.

٥-٢- ذاتية عوامل تحقيق جودة التدريب على القيادة:

يتعلق تحقيق جودة التدريب على القيادة أساسـاً بالمدربين والمتدربين على السـواء. وقياساً على أسلوب استحداث منتجات صناعية، فإن جودة التدريب على القيادة تتشكل بصورة ذاتية، حيث تنعكس هذه الذاتية، أولاً: من خلال التفاعل بين المواد المختلفة، إذ

تتعلق عملية التدريب على القيادة بشكل أكبر بالتعلم المستقل وكذلك بالتعلم المتبادل، أي أن المدربين يتعلمون من المتدربين، ويتعلم المتدربون من المدربين، وكذا المتدربون من المتدربين. ثانياً: أن الذاتية تعني تحقيق الذات لذلك التدريب، فالمتدربون هم من يقررون تحقيق جودة التدريب على القيادة في نهاية المطاف، إذ إنهم يتولون المهام المتعلقة بقبول المعرفة واستحداث المعرفة وتحويل المعرفة وتحقيق الذات، إلخ. ولضمان فعالية التدريب فإنه ينبغي تحفيز المتدربين بشكل جيد، كما ينبغي أن تتوفر لهم الوسائل العلمية للتعلم بالإضافة إلى القدرة على تحويل ما تعلموه إلى ممارسة.

٥-٣- صعوبة تصميم وقياس نتيجة تحقيق جودة التدريب على القيادة:

ينبغي قياس جودة التدريب على القيادة من خلال معدل تحويل محتويات التدريب إلى ممارسة. ونظراً لتفاوت محفزات وقدرات المتدربين - وهم موضوع التدريب - نحو اكتساب المعرفة وتحويلها، فإنه يصعب قياس جودة التدريب. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نمو المتدربين وتطورهم يتأثر بالبيئة الاجتماعية وبيئة العمل، فضلا عن تأثره ببعض العوامل الأخرى. ومن الصعب أن نُرجع الفضل في تطورهم وتقدمهم بالكامل إلى التدريب على القيادة الذي حصلوا عليه. ولذا، فإنه يتعذر تحديد دور التدريب على القيادة.

٦- الإجراءات الضامنة لجودة التدريب على القيادة:

٦-١- تحسين المستوى الإداري الكلي للتدريب على القيادة:

٦-٢- تأسيس المفهوم العلمي للتدريب على القيادة:

يجب الاعتراف بالقيمة المهمة للتدريب على القيادة من منظور رأس المال البشري Human Capital Theory. فالاستثمار في التدريب على القيادة له أكبر الفوائد على المستوى الاقتصادي والاجتماعي. ويجب التأكد من أن التدريب على القيادة قادر على لعب دوره الإستراتيجي والأساسي.

يجب أن يكون لدينا فهم جيد للدور الذي يلعبه التدريب على القيادة من منظور تطوير الموارد البشرية. ويجب أيضاً أن يُستخدم التدريب في نظام تطوير القيادة بأكمله وذلك لتحسين فن القيادة وأداء الحكومة في الواقع العملي وجعله أسلوباً أساسياً وأداةً إستراتيجية لدعم عملية تحقيق أهداف التطوير وإستراتيجياته على مستوى الحزب وأيضاً على المستوى القومي.

إنه لمن الأهمية بمكان أن يكون لدينا فهم سليم للخصائص الأساسية للتدريب على القيادة، كما أنه من الضروري تطبيق القواعد الأساسية الحديثة للتدريب المخصص للبالغين. ويتعين على التدريب أن يلبي متطلبات التدريب على التعلم ويسير وفق عملية النمو الشخصي وقدرات البالغين على التعلم.

٦-٣- إنشاء نظام ضمان الجودة الخارجي للتدريب على القيادة:

يجب علينا وضع قواعد للتواصل مع مؤسسة التدريب على القيادة، كما يجب وضع معايير معهد التدريب على القيادة لتنظيم سوق التدريب على القيادة.

ويتعين أن ننشئ نظماً لتقييم مؤسسات التدريب على القيادة. ويجب كذلك وضع نظام فهرسة علمية للتقييم الكمي ولوسائل التقييم المعيارية وذلك حتى يمكن تطوير مستوى تقييم مؤسسات التدريب على القيادة ودفع المحفزات الخارجية لتحسين جودة مؤسسة التدريب على القيادة.

٦-٤- تحسين القدرة التشغيلية لمؤسسة التدريب:

٦-٥- تعزيز كفاءة المدربين:

إن تعزيز كفاءة المدربين هي وسيلة لتعزيز قدرة مؤسسات التدريب على القيادة وهي الضمانة الأقوى لتحسين جودة التدريب على القيادة. لذا فإنه عند اتخاذ المتطلبات المتعلقة بأنشطة التدريب على القيادة باعتباره أساساً لتحديد المسئوليات الوظيفية ومتطلبات الكفاءة يمكن حينها ضمان تحقق الجانب العلمي في اختيار الموظفين واستخدامهم وتدريبهم وتقييمهم، وهو ما يعد ضمانة قوية لتوفير موظفين لمؤسسات التدريب على القيادة.

٦-٦- تحسين القدرة على تطوير المحتوى التدريبي:

المحتوى التدريبي هو: وسيلة التدريب على المعرفة والقدرة والتوجه، وكذلك البنية والأساس، وهو الوسيلة لقيادة الجهود الرامية لتحقيق هدف التدريب ولضمان جودته. ويُعد تطوير المنهج التدريبي هو المهمة الرئيسية لمؤسسات التدريب على القيادة، وهو مؤشر مهم يجسد القدرة التشغيلية لهذه المؤسسات.

٦-٧- تطوير المحتوى التدريبي يجب أن يتم وفق الحاجة:

إن حيوية وقيمة التدريب على القيادة تُستمد من قدرته على تلبية الاحتياجات؛ ولهذا، فإنه ينبغي تطوير المحتوى التدريبي وفقاً لاحتياجات المنظمة والوظيفة والفرد.

٦-٨- تطوير المحتوى التدريبي يجب أن يتم وفق نظرية وقاعدة تطوير البرامج للبالغين:

إن الهدف من دورة التدريب على القيادة هو تدريب مجموعة من البالغين لتزويدهم بقدر من الأساس النظري والمخزون المعرفي والخبرات العملية. ولذا فإن برنامج التدريب على القيادة ينتمي، من حيث السمات، إلى فئة تعليم البالغين.

٦-٩- إطلاق العنان لمبادرات التعلم لدى المتدربين:

توفير مناخ تنظيمي يدعم التدريب.

الدعم من جانب القادة:

إن القادة هم السبيل لإيجاد المناخ الداعم، إذ من الضروري أن يشعر المتدربون باهتمام القادة وبدعمهم لهم واحترامهم لرغباتهم في التعلم والتطور. ويعني دعم القادة بشكلٍ أساسي التأكيد على أهمية التدريب والتطبيق العملي لنتائجه.

٦-١٠- بناء ثقافة تنظيمية عامة للتعلم:

تشير الثقافة التنظيمية العامة إلى مجموع الأهداف التنظيمية، والقيم، والمبادئ والمعايير السلوكية التي يتبعها أعضاء المنظمات العامة. ويُقصد ببناء ثقافة تنظيمية عامة للتعلم: تعزيز استعداد الكوادر للتعلم، كما يُقصد بها أيضاً أن تكون طريقاً رئيسية لبناء منظمة متعلمة.

٦-١١- تطوير حوافز فعالة للتعلم:

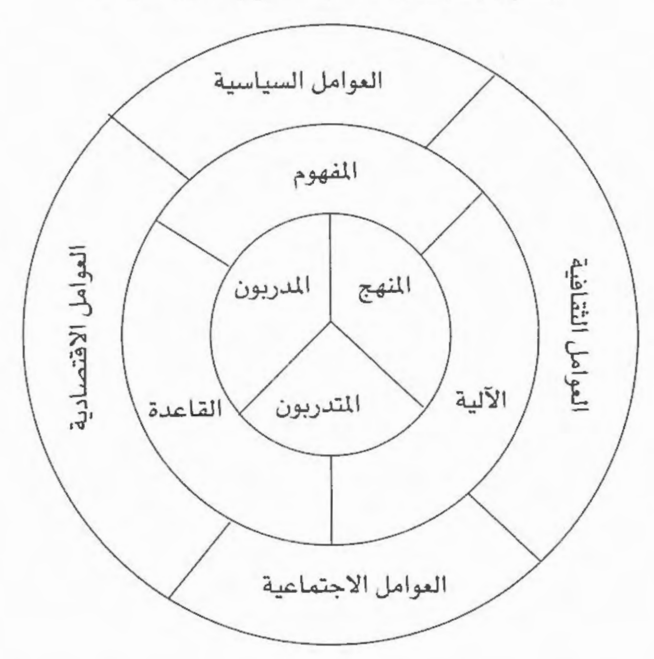
استناداً إلى نموذج كفاءة الوظائف، فإنه بالإمكان تقييم وتحليل الأداء الشخصي للموظفين وذلك عبر نظام التغذية المرتجعة الخاصة بالأداء بهدف تعزيز مبادرة التعلم لدى المتدربين ودعم حماسهم نحو التدريب.

ويتعين على مؤسسات التدريب، أثناء عملية التدريب، أن تعمل على تعزيز التعاون مع الإدارات التي يعمل بها المتدربون وذلك لإجراء تقييم مشترك لمخرجات التعلم، مما قد يحفز مبادرة التعلم لدى المتدربين ويطلق العنان لأدوارهم النشطة.

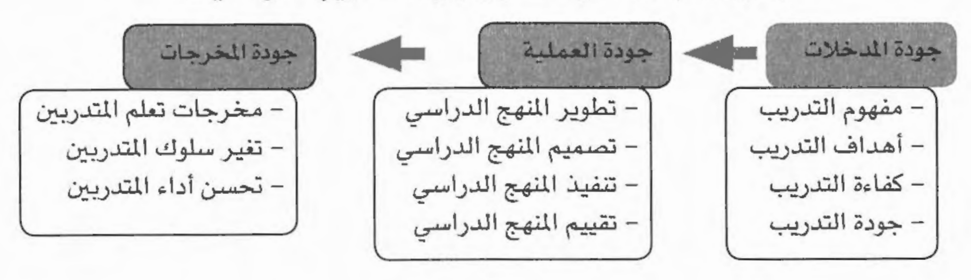
٦-١٢ تصميم أنشطة التدريب التي تتفق مع خصائص تعلم البالغين:

هناك أنشطة تدريب محددة من شأنها أن تحقق أهداف التدريب على القيادة وأن تضمن جودته. ويجب على مؤسسات التدريب على القيادة، عند تصميمها لأنشطة التدريب، أن تدرس وبشكل كامل خصائص تعلم البالغين وأن يوجدوا مناخاً مواتياً، وبذلك يوجدون منصة شاملة ومتعددة القنوات للمتدربين.

جدول رقم (١) نظام التدريب على القيادة



جدول رقم (٢): آلية تحقيق جودة التدريب على القيادة



الفصل التاسع عشر
دورات لموظفي الخدمة المدنية
من الحضور وما الآثار؟

ريك ت. بورست
كريستيان ج. لاكو
ميشيل س. دي فيريس
Rick.T. BORST
Christian J. LAKO
Michiel S. De VRIES

١ - مقدمة:

هنـــاك بالفعل، داخل قطاع الإدارة العامة الهولندي، توقعات عالية مرتبطة بمتابعة الـــدورات التدريبية المهاراتيـــة العامة والأخرى الموجهة للشـــركات. ويتضح ذلك، في المقام الأول، من المبالغ المالية الطائلة التي تُنفق على مثل هذه الدورات، إذ يُقدر حجم الإنفاق السنوي للسلطات المحلية على هذه الدورات وحدها بما يزيد على ١٨٧ مليون يورو [1](Binnenlands Bestuur, 2011). وبحسب التقديرات، فإن المسئولين المدنيين يحصلـــون على تمويل مماثل لتلك المبالغ التي يتم تخصيصها للدورات (Binnenlands Bestuur, 2011).

وتُظهر دراســـة مســـحية واســـعة النطاق تُجرى كل ستة أشـــهر تحت رعاية وزارة الداخليـــة الهولندية (MWM2, 2010) شـــارك فيها بنهاية عـــام ٢٠١٠ ما يصل إلى ٢٦٨٧٦ موظفـــاً عموميـــاً، أن (٨٠,٦ ٪) من موظفي الخدمـــة المدنية الذين تم إجراء مقابلات معهم في ذلك الحين راوحت اســـتجابتهم بين المهـــم إلى المهم جداً أن يتوفر تمويل لتســـهيل متابعة مثل هذه الـــدورات. وراوحت إجابات ما يقرب من (٧٥ ٪) من موظفي الخدمة المدنية بين المهم والمهم جداً أن يتوفر وقت لمثل هذه الدورات، في حين جاءت اســـتجابات (٧٣٪) ممن تم اســـتطلاع آرائهم حول الحصول على إجازة دراسية بين المهم إلى المهم جداً. أما (٦١,٦ ٪) من موظفي الخدمة المدنية الذين تم استطلاع آرائهم فقد التحقوا بالفعل بدورات تدريبية في العام السابق على إجراء الدراسة، في حـــين ذكرت أقلية محدودة تبلغ (٢٥ ٪) أنها لا تكتـــرث مطلقاً بالدورات التدريبية أياً كانت. (المصدر: تحليل ذاتي استناداً إلى هذه الدراسة).

(١) مجلة متخصصة في الشئون الداخلية الهولندية.

ووفقاً للعديد من الأدبيات السـابقة التي نُشـرت عن الموضوع، فإن إتمام الدورات التدريبية المتصلة بالعمل لا يمثل أهمية فحسـب للموظف، بل إنه أيضاً أمرٌ ذو تأثير إيجابـي في المنظمة الحكومية نفسـها، ذلك بالإضافة إلـى الاعتبارات الأخرى التي تتمثل في الرضا الوظيفي والدافعية ومشـاعر الوحـدة التنظيمية. هذه الاعتبارات الثلاثة هي جميعها عوامل تمثل، وفقاً للكتابات المنشورة عن الدورات المتصلة بالعمل، أثـاراً جانبيـة تصبح بدورها نتيجـة إيجابية غير متوقعة تؤثر فـي إنجازات موظفي الخدمـة المدنيـة وفي جودة الخدمة التـي يواصلون توفيرها للعامـة (See: Steijn, 2003; Rhodes et al., 2001 and Meyer and Allen, 1997). وتوصل باحثون آخرون درسوا القطاع الخاص إلى نتائج مماثلة حول الآثار الإيجابية للدورات المتصلة بالعمل (Ballot et al., 2004; Barrett and O, Connel, 2001; Bartel, 2000; Bassassini, 2004; Bassi et al., 2002; Conti, 2005; Forrier and Sels, 2003; Green et al., 2000; Lengermann, 1999; Leuven and Ossterbeek, 1999; Wholey, 1990; Altonji and Spletzer, 1991; Barron et al. 1987; Booth, 1991, Greenhalgh and Stewart, 1987; Groot et al., 1994; Lynch, 1992; Royalty, 1996).

وبناءً على ذلك فإن السـؤال الذي يطرح نفسه بقوة هو: ما هي جماعات موظفي الخدمـة المدنية التي تتابع الدورات، وما الآثار المباشـرة لذلك؟ وللتوضيح فقط فإنه ينبغي أن نشير هنا إلى أن ما نعنيه بالدورات المتصلة بالعمل هي أي نوع من الدورات التي لا يمكن الحصول عليها من مدرسـة ثانويـة أو عن طريق دبلومة أو مؤهل مهني عالي أو تعليم جامعي.

ولذلك، فالأسـئلة الفرعية التي تطرح نفسـها هي: من هـم الموظفون العموميون الذيـن يتابعون الحصول على مثل هذه الدورات؟ ما الوقت المخصص للدورات المتعلقة بالعمل؟ هل متابعة مثل هذه الدورات يؤدي بالفعل إلى النتائج المذكورة أعلاه؟ ما الذي يمكن أن نسـتنتجه حينئذ فيما يتعلق بفوائد مثل هذه الدورات والوقت والاستثمارات المالية التي تُنفق عليها؟ وكانت هذه هي الأسئلة المحورية لهذا الفصل.

وينبغي علينا، قبل متابعة نقاشنا لهذه النتائج، أن نُعد أولاً قائمة تحتوي على ما نُشر حتى الآن حول الدورات المتصلة بالعمل. وما ينبغي دراسـته أولاً هي المحددات التي توضح السـبب وراء استمرار الموظفين أو عدم اسـتمرارهم في الدورات. وبالإضافة إلـى ذلك، فإن مسـألة متابعة الموظفين أو عدم متابعتهم للـدورات هي المتغير التابع. هذه النظرة العامة سـتنتهي إلى وضع فرضيات محددة سيتم اختبارها في سياق هذا

الفصل. ونتيجة لذلك، سيتم تناول الخلفية النظرية لثلاثة آثار متباينة للدورات المتصلة بالعمل، كما سيؤدي ذلك أيضاً إلى وضع الفرضيات (القسم ٢). ونتيجة لذلك، فإن متابعة الحصول على الدورات أو عدم متابعتها سيظل هو المتغير التابع. ومرة أخرى سيتم اختبار الفرضيات وإعداد تقرير بشأنها في هذا الفصل. وسيتم في النهاية، تقديم وصف مفصل للبيانات ذات الصلة بالإضافة إلى الخطوات الإجرائية (القسم ٣) يليه تحليل إحصائي متعدد المتغيرات للمادة (القسم ٤). وسيؤدي ذلك في النهاية إلى الإجابة عن السؤال البحثي المطروح أعلاه (القسم ٥).

٢- النظرية:

سنضع في هذا الجزء، استناداً إلى الأدبيات السابقة، قائمةً بما نعرفه عن العوامل التي يمكن أن تفسر السبب وراء متابعة الموظفين داخل منظمة ما للدورات أو عدم متابعتهم لها (٢,١). وسنقدم، بالإضافة إلى ذلك، نظرة شاملة للأدبيات السابقة التي تناولت آثار الدورات المتصلة بالعمل (٢,٢).

٢-١- الدورات المتصلة بالعمل: من يتابعها؟

النتيجة التي نتوصل إليها بعد فحص الدراسات التي تُجرى على العوامل المؤثرة في معرفة ما إذا كان الموظفون يقررون متابعة الحصول على الدورات أم لا، هي أن هذه العوامل قد تكون مقسمة إلى خصائص تنظيمية وخصائص فردية وخصائص متصلة بالوظيفة.

الخصائص التنظيمية:

أظهرت دراسة أجراها أوستربيك Oosterbeek (1998) أن درجة متابعة أو عدم متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل- في حال القدرة على القيام بذلك - تتفاوت بحسب مجال عمل الموظف داخل القطاع الخاص. حيث ربط أحد التفسيرات بين درجة الديناميكية التنظيمية وبين إمكانية جعل متابعة الحصول على الدورات مسألة محتملة بدرجة أكبر. (Oosterbeek, 1998). فالمؤسسات التي تشهد معدلات تدوير سريعة مضطرة لقبول العديد من التغيرات في تركيبة الموظفين. كما يمكن أن نتصور أيضاً بأن الموظفين العاملين في مؤسسات ذات معدلات تدوير مرتفعة كثيراً ما يتعرضون لتغيرات وظيفية أيضاً. كما ثبت أنه من المفترض أن يحتاج الموظفون الجدد لتدريب أثناء الخدمة حتى يعملوا بشكل مناسب في الوظيفة الجديدة. أيضاً من

المتوقع أن يحتاج الموظفون الذين تتغير مناصبهم لحضور دورات تدريبية حتى يمكنهم تلبية متطلبات الوظيفة الجديدة. وبعبارة أخرى، فإنه من المتوقع أن نشهد إرسال الموظفين الجدد لحضور دورات بصورة متزايدة وبدرجة أكبر من الموظفين المستقرين في وظائفهم. ويؤدي ذلك إلى الفرضية التالية:

الفرضية ١: ترتبط متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل في القطاع الخاص بديناميكيات المنظمة. وذلك هو السبب وراء إرسال مزيد من موظفي الخدمة المدنية ممن غيروا وظائفهم مؤخراً إلى دورات بصورة متكررة أكثر من أولئك الذين لم يغيروا وظائفهم.

الخصائص الفردية:

لم تعد المساواة بين الرجال والنساء مسألة بالغة الأهمية. فعندما يتعلق الأمر بالمساواة بين الموظفين والموظفات، نجد أن السلطات الهولندية اتبعت سياسة التعددية لعدة سنوات (Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2008:1). وتستهدف سياسة التعددية تلك منح النساء مزيداً من الفرص للدخول إلى ميدان العمل والترقي في السلم الوظيفي. إلا أن النتائج التي قدمتها الدراسة البحثية التي أجراها كلٌ من لوفن Leuven وأوستربيك (١٩٩٩:٣١٤) تشير إلى أن النساء في هولندا وكندا وسويسرا والولايات المتحدة يحظين بفرص أقل من الرجال للمشاركة في دورات متصلة بالعمل. وحسبما ذكر أوستربيك (١٩٩٨:٢٧٧)، فإن هذه النتيجة يفسرها تعرض النساء، خلال مسيرتهن الوظيفية، لفترات انقطاع أكثر مما يتعرض له الرجال في مسيرتهم الوظيفية وذلك لأسباب تتعلق بإنجاب الأطفال على سبيل المثال. ونظراً لعدم تيقن المؤسسات من عودتهن للعمل، فإنها تتردد كثيراً بشأن الاستثمار في الدورات المخصصة للنساء، ولذا فإنه من المتوقع أيضاً أن يكون عدد الرجال الذين ترسلهم المؤسسات للمشاركة في الدورات التدريبية أكبر من عدد النساء.

ويُعتبر العمر فيما يبدو عاملاً جوهرياً أيضاً، فقد أظهرت دراسة بحثية أجراها إيكوريس Ecorys (2010:5) على موظفي الحكومة المحلية أن النسبة التي تزيد أعمارها على ٥٤ عاماً وحصلت على تعليم إضافي بلغت (٥٨ ٪)، في حين زادت النسبة المئوية في الشرائح العمرية الأخرى على (٧٠ ٪) (Ecorys, 2010). وربما يكون أحد تفسيرات هذه النتيجة هي أن أرباب العمل يتوقعون أن يعود الاستثمار في تدريب الموظفين الأصغر سناً بالنفع على مدار فترة أطول (Leuven and Oosterbeek,

1999; Oosterbeek, 1998; Arulamapalem et al., 2004). وكثيراً ما يُستخدم هذا التفسـير لتبرير عدم السماح للموظفين الأكبر سـناً بالمشاركة في الدورات. ومن ثم فإنـه من المتوقع أن يتم، داخل القطاع العام الهولندي كذلك، إرسـال موظفين مدنيين شباب لمتابعة المزيد من الدورات بقدر أكبر من موظفي الخدمة المدنية الأكبر سناً.

الخاصيـة الثالثة والأخيرة مـن الخصائص الفردية تتمثل في المسـتوى التعليمي للموظفـين المدنيين. فقد أظهرت بعض الدراسـات التي أجراها، على سـبيل المثال، التونجي وسـبليتزر Altonji and Spletzer (1991:75)، أن الموظفين الحاصلين على درجـات علميـة أعلى يحظون بفرص أكبـر لحضور دورات متصلـة بالعمل أكثر من الموظفين ذوي المسـتوى التعليمي الأدنى. ويؤيد هذا الأمر الاعتقاد السائد بين أرباب العمـل بأن الموظفين الذين يتمتعون بخلفية تعليمية أعلى لديهم قدرة أكبر على التعلم ويمكن لذلك تدريبهم بشـكل أسـهل وأفضـل (Oosterbeek, 1999). ومن ثم تؤدي التوقعات الثلاثة التي تحيط بالخصائص الفردية إلى تشكيل الفرضية التالية:

الفرضيـة ٢: ترتبط متابعـة الحصول على الدورات المتصلـة بالعمل في القطاع العام بالخصائص الفردية كالنوع والعمر والمستوى التعليمي، ومن المتوقع لذلك أن يتم السـماح للموظفين المدنيين الذكور والأصغر سناً والحاصلين على درجات علمية أعلى بالمشـاركة في الدورات بشـكل أكبر من الموظفات العموميات الإناث الأكبر سناً ذوي المستوى التعليمي الأدنى.

الخصائص المتعلقة بالوظيفة:

يضطر القطاع العام الهولندي إلى التعامل مع عدد كبير من المسئوليات الوظيفية، كمـا أنه يلعب دوراً فريداً فيما يتعلق بتلبية احتياجات مجموعات الناخبين ذات التنوع الشـديد، ولذا فإن القطاع العام هو نظام بالغ التعقيـد. فيمكن، داخل هذا القطاع، التمييـز بين المهام الأكثر تعقيداً والأقل تعقيداً. وإذا كان الهدف من الدورات المتصلة بالعمـل هو تزويد الموظفين بمهارات وقدرات جديدة، فمن المنطقي أن نتوقع إرسـال موظفي الخدمة المدنية ممن يؤدون مهامَّ وظيفية أكثر تعقيداً للمشـاركة في الدورات التدريبيـة بصورة أكبر من أولئك الذين يـؤدون مهامَّ وظيفية أقل تعقيداً. كذلك يرى التونجي وسـليتزر (1991:73) أن تأثير الأنشـطة التعليمية المتصلة بالعمل يزداد بين الموظفـين الذين يعملون في وظائف تتطلب العديد من المهـارات، ولذا يُتوقع أن يقوم الموظفون الموجودون في وظائف أكثر تعقيداً بمتابعة المزيد من الدورات.

أظهرت دراسات بحثية سابقة أنه منذ عام ٢٠٠٢ كانت هناك زيادة في عدد العقود المؤقتة (Berkhout et al., 2011:4). أما فرص حصول الموظفين الحاصلين على تعليم بعد الثانوي والأكاديميين ممن يشغلون مناصب دائمة على دورات تدريبية فقد انخفضت حالياً إلى أدنى مستوياتها (Berkhout et al., 2011). وربما يكون للزيادة في عقود الوظائف المؤقتة تأثير في فرص متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل. وخلص أرولامبالم وبوث (1998) Arulampalam & Booth في دراستهما إلى أن الموظفين الذين يعملون بعقود دائمة تزداد فرص مشاركتهم في الدورات المتصلة بالعمل وذلك لأن أرباب العمل يرون أن احتمالات تركهم العمل أو حتى الاستغناء عنهم هي احتمالات أقل من أولئك الذين يعملون بعقود مؤقتة. وإذا تتبع المرء هذا التوجه فقد يتوقع حصول الموظفين الذين يعملون بعقود دائمة على مزيد من فرص متابعة دورات أكثر من الموظفين الذين يعملون بعقود مؤقتة أو من يعملون وفق أي نوع آخر من العقود.

الخاصية الثالثة المتصلة بالوظيفة وهي ما يسمى بمقابل الدوام الكامل Full-Time Equivalent. فالموظفون الذين يعملون بدوام كامل يقدمون مزيداً من ساعات العمل، ليحصل بذلك أرباب العمل على عدد ساعات عمل أطول وعلى عائدات أسرع عند إرسالهم الموظفين الذين يعملون بدوام كامل للحصول على دورات تدريبية ذات صلة بالعمل وذلك بمعدل أعلى من الموظفين الذين يعملون بدوام جزئي. ومن المرجح بصورة كبيرة أن يتم تطبيق منطق مماثل على القطاع العام الهولندي.

آخر تلك الخصائص يتعلق بطبيعة عمل الموظف، فهناك تقسيمات وظيفية مختلفة داخل القطاع العام، ومن أشهر ما يميز بينها هو ذلك التقسيم الموجود بين موظفي الخدمة المدنية التنفيذيين والإداريين وصناع السياسات. فمن المنطقي أن يتم إرسال المجموعة الإدارية للحصول على المزيد من الدورات أكثر من الباقين نظراً لتعدد مهامهم وتنوعها، وهو ما يستدعي تحديث معرفتهم. ذلك التوجه تؤيده نظرية ليوين وآخرين (1939) .Lewin et al التي كشفت عن أن المديرين تقع على عاتقهم مسئولية تحديد الأهداف والإستراتيجيات والإشراف على الموظفين ووضع السياسات: وهي المهام التي لا يضطر الموظفون العموميون الآخرون للقيام بها.

جميع هذه النقاط تؤدي إلى الفرضية التالية:

الفرضية ٣: تعتمد متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل اعتماداً كاملاً على مستوى تعقيد الوظيفة وطبيعة عقد العمل كما تعتمد كذلك على ما إذا كان العمل بدوام كامل أم جزئي، وتعتمد أيضاً على طبيعة العمل. ومن المتوقع أن يكون

الموظفون العموميون الذين يشغلون مناصب معقدة ويعملون بعقود دائمة وبنظام الدوام الكامل ويشغلون مناصب إدارية مطالبين بمتابعة المزيد من الدورات التدريبية أكثر من الموظفين الذين يشغلون مناصب أقل تعقيداً ويعملون بعقود مؤقتة وبنظام الدوام الجزئي أو يشغلون أي منصب آخر.

٢-٢- ما الآثار المتوقعة؟

تتمثل الفكرة الواضحة التي تطرحها الأدبيات السابقة في أنه يترتب على متابعة الموظفين لدورات متصلة بالعمل عدد من الآثار، في مقدمتها ما يتعلق براتب الموظف. ويركز العديد من الأدبيات السابقة على طريقة تغير مستويات الرواتب كلما تابع الموظفون حصولهم على دورات متصلة بالعمل (see e.g.: Arulampalam & Booth, 2001; Frazis & Loewenstein, 2005; Gorlitz, 2011). وأثبتت دراسة أجراها بساسيني (Bassassini (2004, 198 بأنه على مستوى الدول الأوروبية برمتها يكون لمتابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل أثر إيجابي في دخل الموظفين (Bassassini, 2004). إلا أن هناك أيضاً آثاراً أخرى ينبغي وضعها في الاعتبار.

الرضا الوظيفي:

أظهرت دراسة أجراها جازيوجلوا وتانسل (Gazioglua and Tansel (2006 على ٢٨٢٤٠ موظفاً بريطانياً أن درجة رضا الموظفين، الذين يحصلون على دورات متصلة بالعمل، عن وظائفهم يكون أعلى من أولئك الذين لم يحصلوا على أية دورات لها صلة بالعمل (Gazioglua and Tansel, 2006:1170). كما أكدت النتائج التي توصل إليها جورجيلس ولانج (Georgellis & Lange (2007:976 على وجود دليل قوي يدفع باتجاه تأييد فكرة أن الرضا الوظيفي يزداد بعد متابعة الحصول على الدورات، وهو ما يؤدي إلى الفرضية التالية:

الفرضية ٤: متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل له دور إيجابي مهم على الرضا الوظيفي الذي يشعر به الموظفون العموميون في القطاع العام الهولندي.

وبالرغم من ذلك فقد يُعزى الرضا الوظيفي إلى عوامل مثل المكافآت الكبيرة والعلاقات الجيدة بين المديرين والموظفين والاستقرار/الأمان الوظيفي والرضا عن المنظمة والعلاقات الجيدة مع الزملاء والشعور بأن المنظمة تقدره وأن الوظيفة شيقة ومتنوعة وأن هناك فرصة لتطوير القدرات (Herzberg, 1966).

بالإضافة إلى ذلك فإن الأدبيات السابقة ذات الصلة تشير إلى أن تعقيد الوظيفة (Agho et al., 1993) والمستوى التعليمي (Griffin et al., 1978) والعمر (Buzawa, 1984) والنوع (Clark, 1997; Kim, 2005) هي أيضاً عوامل تسهم في تحقيق الرضا الوظيفي بين الموظفين.

ونظراً لذلك فإنه يتم إدراج المتغيرات المذكورة أعلاه، إلى جانب الدورات المتصلة بالعمل، في النموذج المستخدم لتوضيح درجات الرضا الوظيفي لدى الموظفين. ورغم أن تركيز الدراسة الحالية ينصب على الدراسات المتصلة بالعمل، إلا أن دراسة هذا العامل بمفرده لن يقدم نظرة واقعية لوضع الرضا الوظيفي. ويمكن بعد كل ذلك أن تتغير أهمية ارتباط متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل عند وضع العوامل التفسيرية الأخرى في الاعتبار. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مجرد التردد في توفير الدورات المتصلة بالعمل، قد يتسبب في الإخفاق في تبني ما يتعلق بهذه الدورات من أهمية تفسيرية متأصلة بالنسبة للعوامل الأخرى.

الارتباط بالمنظمة:

هناك ظاهرة أخرى تتمثل في ارتباط الموظفين بالمنظمة (Mottaz, 1988). فقد أثبتت البحوث السابقة أن الارتباط بالمنظمة قد يؤثر في أمور مثل معدل إنجاز الموظف ونسبة التغيب عن العمل (see: Maanen, 1975 and Lee, 1971). ويرى برام Brum (2007:5-9) أن الدورات المتصلة بالعمل لها تأثير إيجابي في درجة تضامن الموظفين مع منظمتهم. ويتمثل التفسير الذي يقدمه برام لهذا الأمر في أن مثل هذه الدورات تكون في الغالب موجهة وبالتحديد للتطبيقات القابلة للتطبيق حصرياً على الوظيفة والمنظمة الحالية (2007:5). وهو استدلال منطقي تدعمه كذلك الدراسة البحثية التي أجراها بارتلت Bartlett (2001) والتي أثبتت أن المشاركة في الدورات لم يكن لها فعلياً تأثير إيجابي في درجة الترابط الملموسة بين الموظفين والمنظمة. وإذا تمسكنا بهذه النتائج، فسنصل إلى الفرضية التالية وهي:

الفرضية ٥: متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل له تأثيرٌ إيجابي بارز في الارتباط الذي يشعر به الموظفون العموميون تجاه المنظمة داخل القطاع العام الهولندي.

لا يُعد عامل الدورات المتصلة بالعمل، في النموذج الخاص بالارتباط بالمنظمة، هو الوحيد الذي يؤخذ في الاعتبار وحسب، بل هناك كذلك عدد من العوامل التي

تنبثق من النظرية التي كشف عنها موتاز Mottaz (1988) بشأن ارتباط الموظفين بالمنظمة. وينبغي، في الوقت نفسه، التشديد على أنه لا يمكن أن تؤخذ جميع العوامل التي أشارت إليها الدراسات المتعددة في الاعتبار. ويرتبط ذلك بعدم توفير الدراسة الحالية لمؤشرات يمكن أن يعتمد عليها تحليلنا الثانوي. وتتمثل النقاط المعنية في القانون المدني وفرصة الترقي والحكم الذاتي والمسئولية.

الدافعية للخدمة العامة:

هناك، إلى جانب الرضا الوظيفي والارتباط بالمنظمة، مسألة الدافعية للخدمة العامة Public Service Motivation، وهي ظاهرة أخرى حظيت بكثير من الاهتمام في مجال الإدارة العامة منذ تسعينيات القرن العشرين، (انظر Perry and Wise: 1990). ولا يُعد ذلك ملاحظة غريبة بالنظر إلى حقيقة أن الدافعية للعمل ترتبط بشكل وثيق بالتغيب والإنجاز (Perry et al., 2006).

إن الدافعية للخدمة العامة، وفقاً لما ذكره بيري ووايز Perry and Wise (1990) يُقصد بها أن بعض الموظفين محفزين ذاتياً للعمل في القطاع العام نظراً لأنهم يسعون للعمل على تحقيق الصالح العام ودعم الشعور بالانخراط في المجتمع. ولقد حاول بيري وضع نظرية تساعده على اكتشاف محددات الدافعية للخدمة العامة، وأثناء ذلك فرّق بيري (٢٠٠٠) بين ثلاثة أنواع من المحددات وهي: المحددات الاجتماعية التاريخية والمحددات التحفيزية والمحددات الفردية. وكانت التصنيفات التي اندرجت تحت المحددات الاجتماعية التاريخية (2000:480) على سبيل المثال تشمل المستوى التعليمي ومشاركة الأسرة في النشاط المجتمعي ودور العبادة والمنظمات المهنية و«الأحداث الحياتية». وشملت التصنيفات التي اندرجت تحت المحددات التحفيزية أشياء من قبيل درجة التغير الذي تحدثه الوظيفة وتعقيد الوظيفة ومدى تأثير الوظيفة في شعور الموظف (على الأقل) بالأهمية والاستقلالية والإنجاز والتطور والتسلسل الهرمي ووجود إجراءات بيروقراطية وطول مدة الخدمة وعلاقات العمل والاستقرار الوظيفي والمكافآت وغيرها من بنود العمل الثانوية الجيدة.

وأخيراً، فإن المحددات الفردية مثل القدرات والعمر والنوع تلعب دوراً مهماً عند تحديد درجة الدافعية للخدمة العامة لدى موظفي الخدمة المدنية.

لم تُعر النظرية التي قدمها بيري مطلقاً انتباهاً لتأثير الدورات المتصلة بالعمل في مستوى الدافعية التي يشعر بها الموظفون العموميون تجاه العمل. وربما كان ذلك

مرجعــه عدم وجود دليل على التأثير ولكن من المحتمل أن يكون الســبب في ذلك هو أن الدورات المتصلة بالعمل كانت وببســاطة أقــل أهمية لهذا التحليل. إلا أنه يصدق علــى القطــاع العام أن هناك، وربمــا أكثر من أي مكان آخــر، موظفين يفضلون مثل هــذا العمل بالتحديد نظراً للأمان الوظيفي ولفــرص الترقي وبنود التوظيف الثانوية الجذابــة (وهــي المحفزات التنظيميــة). فضلاً عن ذلك فإن متابعــة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل تســهم في ضمان المشــاركة الاجتماعيــة للموظفين المدنيين داخــل المنظمــات ووظائفها ويكونون بذلك أكثــراً تحفزاً لتكريس أنفســهم للمجتمع وللصالح العام. وبمعنى آخر، فإنه من المتوقع أن تؤدي متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل إلى زيادة مستوى الدافعية للخدمة العامة بين موظفي الخدمة المدنية. وهذا استدلال منطقي يؤدي إلى الفرضية التالية:

الفرضية ٦: متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل له تأثير إيجابي بارز في الدافعية للخدمة العامة للموظفين المدنيين الذين يعملون في القطاع العام الهولندي.

ينبغي أن نلاحظ في الوقت نفسه أنه لا يمكن إدراج العديد من محددات الدافعية للخدمة العامة في نموذج الدافعية نظراً لأنه لم يتم إدراج مؤشــرات لمثل هذه العوامل في الدراســة المســحية التي تســتند إليها التحليلات الحالية. والمحددات التي يتعين أخذها في الاعتبار هنا تضم المحددات الاجتماعية التاريخية للمســتوى التعليمي إلى جانــب المحددات التحفيزية العشــرة للتحليل، وهي: مــا إذا كان الموظفون يحتفظون بعلاقات جيدة مع زملائهم، والعلاقة بين الموظفين ورؤســائهم في العمل، وما إذا كان الموظفــون يتابعــون دورات متصلة بالعمل، وطبيعة العمل والمكافــآت وتعقيد الوظيفة والأمان الوظيفي والرضا الوظيفي وإدارة الأداء. وهناك أيضاً محددان مستقلان تمت إضافتهما، وهما العمر والنوع. ويغيب عن هذه المتغيرات فقط تلك التي لها صلة من الناحية النظرية مثل المؤشــرات التي تختص بالمشــاركة في الأنشطة المجتمعية داخل الأسرة ودور العبادة والمنظمة المهنية.

٣- البيانات:

تم اســتخدام التحليــل الكمي في اختبــار تلك الفرضيات المتعــددة. وجرى جمع البيانات المســتخدمة لهذا التحليل الكمي عن طريــق وزارة الداخلية وعلاقات المملكة في عام ٢٠١٠ بمشــاركة ما كان يعرف بمراقب الموظفــين والتنقلات Personnel and Mobility Monitor (MWM2, 2010) وكان ذلك في دراسة مسحية واسعة النطاق تم

خلالها أخذ عينة عشـــوائية من موظفين يعملون في القطاع العام الهولندي، وقد طُلب منهم حينذاك اســـتكمال بيانات الاســـتبانة. واشتركت جميع القطاعات الحكومية في هذه العينة العشوائية التي بلغ عددها ٨٠,٠٠٠ موظف، شارك منهم نحو ٢٦,٨٧٦ في الاســـتبانة. وبلغت نسبة الاســـتجابة (٣٤ ٪) حيث تباينت بحسب القطاع، بين (٢٧٪) و(٣٨٪). وجرى في الواقع تقديم تقرير حول هذه الدراسة في مجلة الشئون الداخلية الهولندية (Borst et al., 2012). ويقدم الجدول رقم (١) أدناه عرضاً لخصائص القطاع العام الهولندي والعينة العشوائية التي تم أخذها مع النسب المئوية للاستجابة.

جدول رقم (١)

العينة العشوائية

	مجتمع الدراسة	العينة العشوائية	الاستجابة	النسبة المئوية للاستجابة
إجمالي عدد الموظفين العموميين	٨٥٥٤٥٤	٨٠٠٠٠	٢٦٨٧٦	٣٤
الهيئات	٢٨٨٨٦٥	٢٨٥٠٠	١٠٥٩٦	٣٧
الحكومة المركزية	١١٦٢٨٠	١٠٠٠٠	٣٨٤١	٣٨
الهيئات المحلية	١٤٨٩٣٣	٩٠٠٠	٣٣٥٤	٣٧
المقاطعات	١١٠٩٨	٤٠٠٠	١٣٨٣	٣٥
السلطات القضائية	٣٣٩٣	١٥٠٠	٥٦٢	٣٧
هيئات المياه	٩١٦١	٤٠٠٠	١٤٥٦	٣٦
التعليم والعلوم	٤٣٨٩١١	٣٨٥٠٠	١٢٤١٤	٣٢
التعليم الأساسي	١٦٢١٣١	٩٠٠٠	٢٩٥٣	٣٣
التعليم الثانوي	٨٨٥٧٤	٨٠٠٠	٢٩٩٠	٣٧
التدريب المهني المتوسط	٤٧٤٤٦	٥٠٠٠	١٥٥٣	٣١
التدريب المهني العالي	٣٥٣٤٥	٥٠٠٠	١٦١٢	٣٢
التعليم الأكاديمي	٤٥١٨١	٥٠٠٠	١٤٦٩	٢٩
المعاهد البحثية	٢١٥٢	١٥٠٠	٤٠٩	٢٧
المراكز الطبية الجامعية	٥٨٠٨٢	٥٠٠٠	١٤٨٢	٢٩
الأمن	١٢٧٦٧٨	١٣٠٠٠	٣٨٦٦	٣٠
الدفاع	٦٧٨٧٩	٧٠٠٠	١٩٨٠	٢٨
الشرطة	٥٩٧٩٩	٦٠٠٠	١٨٨٦	٣١

المصدر: مراقب الموظفين والتنقلات MWM2, 2010, p. 22

لقد اشتملت الاستبانات التي أُرسلت إلى موظفي القطاع العام المشمولين في العينة العشوائية على عدد من الأسئلة، حيث طُلب من المشاركين في الاستبانة، الإجابة عن أسئلة تتعلق بخلفيتهم الشخصية وطبيعة عملهم وتنقلهم وإمكانية انتشارهم داخل المنظمة والرضا الوظيفي وشروط التوظيف وكذلك عن المقابلات المتعلقة بالأداء التي يجريها معهم رؤساؤهم في العمل وعن درجة النزاهة فيما يتعلق بزملاء العمل. إلا أن هذه الاستبانة كان يعتريها عيب واحد وهو أنه بالرغم من اشتمال ملف البيانات على الأسئلة المطلوبة لاختبار الفرضية، إلا أنه لم تتم كتابة الاستبانة حسب نموذج مفاهيمي يهدف تحديداً إلى معرفة أي المشاركين في القطاع العام الهولندي يتابع الدورات المتصلة بالعمل وما هي آثار مثل هذه الدورات عليهم. ورغم هذه العيوب، فإن الاستبانة تحتوي على إمكانات كافية للرد على الأسئلة المطروحة في هذه الدراسة على وجه التحديد.

وفيما يتعلق بمتغير الدورات المتصلة بالعمل، فإنه ينبغي أن نشير هنا إلى أنه، بالنظر إلى التحليل متعدد العوامل، جرى تقسيم الأسئلة بحسب الموظفين الذين حصلوا على تدريب أو دورات في عام ٢٠٠٩ وأولئك الذين لم يحصلوا على مثل هذه الدورات. وبالمثل فإنه يمكن، في حالة جميع المتغيرات الأخرى المستخدمة، التأكيد على أن الإجابات عن جميع المؤشرات تم تقسيمها كلها.

ولكي يتم اختبار الفرضية الأولى، فقد جرى التمييز بين الموظفين الذين غيروا وظائفهم خلال عام ٢٠٠٩ وبين أولئك الذين لم يغيروا وظائفهم.

وكان المعيار الرئيسي، في حالة الفرضية الثانية، هو السن، إذ أوضحت الدراسة التي أجراها إكوريس Ecorys على موظفي الخدمة المدنية أن (٥٨٪) منهم ممن تتجاوز أعمارهم ٥٤ عاماً كانوا قد حصلوا على دورات في عام ٢٠٠٩، أما موظفو الخدمة المدنية الأصغر سناً فقد كان المستوى أعلى من (٧٠٪) (Ecorys, 2010:5). واستناداً إلى هذه المعلومات، فإنه يمكن تقسيم متغير العمر من حيث أولئك المولودين قبل عام ١٩٥٤ (جيل الطفرة في عدد المواليد de baby boomers) وأولئك الذين وُلدوا بعد هذا العام. وتم تقسيم متغير المستوى التعليمي إلى الأقل تعليماً (جميع أوجه التدريب التي تؤدي إلى حصول الدارس على درجة البكالوريوس داخل الكليات) والأعلى تعليماً (الذي يراوح بين درجة البكالوريوس في كلية ما وحتى أولئك الذين يحملون درجة الدكتوراه من جامعة ما).

وفيما يتعلق بالفرضية الثالثة، فقد تم تقسيم المتغير المستقل وهو «تعقيد العمل» إلى «غير معقد» أو «معقد». وتم تصنيف الإجابات الواردة على المؤشر المصاحب للمتغير وهو «طبيعة عقد العمل» إلى «عقود دائمة» مقابل جميع أنواع العقود الأخرى. وبالنسبة لمتغير «الدوام الكامل مقابل الدوام الجزئي» فقد تم التمييز بين موظفي

الخدمة المدنية الذين عملوا أقل من ٣٦ ساعة في الأسبوع (الدوام الجزئي) وأولئك الذين عملوا ٣٦ ساعة أو أكثر في الأسبوع (الدوام الكلي). وفي النهاية، يتم تحديد متغير «طبيعة الوظيفة» على أساس ثلاثة مؤشرات رئيسية. ويكمن السبب وراء وجود ثلاثة مؤشرات في أن السؤال الخاص بنوع الوظيفة التي يؤديها الموظفون ورد للموظفين المدنيين بثلاث صيغ مختلفة وذلك بحسب عملهم في ثلاث مجموعات مختلفة من القطاعات (انظر الملحق). ومن ثم يصبح التمييز بين الوظائف الإدارية وغيرها من أنواع الوظائف الأخرى في جميع القطاعات الثلاثة أمراً ممكناً عبر تضمين جميع المؤشرات الثلاثة وذلك حتى نتمكن كذلك من اختبار السمة الأخيرة المتصلة بالوظائف الواردة في الفرضية الثالثة.

وفيما يتعلق بالفرضيات من ٤ إلى ٦، فإن الدورات المتصلة بالعمل هي التي أوجدت المتغير المستقل، في حين اشتملت المتغيرات التابعة المتعاقبة على «الرضا الوظيفي والارتباط بالمنظمة» و«الدافعية للخدمة العامة». وفي حالة هذه الفرضيات، فإنها تتعلق جميعها بتأثير الدورات في العوامل المذكورة أعلاه وليس العكس. ولذلك فإن السبب وراء استخدامنا في الفرضية الرابعة للإجابات عن السؤال الخاص بدرجة رضا موظفي الخدمة المدنية عن عملهم، هو أن الإجابات كانت مقسمة على هذا الأساس، بحيث تراوح بين «غير راض تماماً» إلى «راض تماماً». كما تم تقسيم إجابات المشاركين عن المقترحات التي صاحبت المتغيرات المستقلة الأخرى المتصلة بالمنظمة (الفرضية الخامسة) والدافعية للخدمة العامة (الفرضية السادسة) بحيث تراوح بين «موافق جداً» و«غير موافق تماماً». كما تم تقسيم متغير «العلاقة بين الموظف ورضا المشرف» و«الرضا عن المنظمة» وهي متغيرات مستقلة إلى «غير راض» و«راض تماماً» وذلك كما حدث تماماً مع المتغير التابع «الرضا الوظيفي». وفي حالة متغير الأجر الشامل، فقد تم التمييز بين المرتبات المصنفة على أنها معيارية (من ٢٠٠٠ يورو حتى ٢٥٠٠ يورو إجمالي الأجر الشهري) والمرتبات التي تزيد على هذا المستوى (أي التي تراوح بين ٢٥٠١ يورو وأعلى من ٧٠٠٠ يورو في الشهر). وجرى تقسيم المتغيرات المستقلة «التقديرات الخاصة بالاحتفاظ بالوظيفة/ الأمان الوظيفي» و«الاتفاقيات الخاصة بالتطوير» و«العلاقات مع الزملاء» و«مشاعر التقدير» إلى «غير موافق على الإطلاق» و«موافق تماماً».

٤- النتائج:

يتضح من النتائج الأوليّة لتحليل البيانات التي تم جمعها أن ١٦١٩٨ (٦٠,٣ ٪) من أصل ٢٦٨٧٦ مشاركاً في الاستبانة أكملوا دورة واحدة أو أكثر من الدورات المتصلة بالعمل حسبما أشارت الدراسة. أما الموظفون العموميون الباقون والبالغ عددهم

١٠٦٧٨ فقد أوضحت الدراســة أنهم لم يحصلوا على أية دورات متصلة بالعمل خلال العام الماضي. وإجمالاً فقد تبين أن هؤلاء الموظفين البالغ عددهم ١٦١٩٨، قد حصلوا على ٢٠٣٣٧ دورة متصلة بالعمل خلال العام الماضي. ويعني ذلك أن بعض المشاركين في الاستبانة قد حصلوا على أكثر من دورة متصلة بالعمل خلال العام المذكور. كما اتضح من أول اســتقصاء أن الدورات المخصصة للوظيفة كانت إلى حد بعيد تمثل المجموعة الأكبر بين مجموعات الدورات المتصلة بالعمل التي تم الحصول عليها، إذ بلغت نسبتها (٥١,٨ ٪)، فــي حين حلت الــدورات الموجهة أكثر إلى المهــارات والتدريب المخصص للشركة في خانة الأقلية، إذ بلغت نسبتها (٣٧,٤ ٪ و١٠,٨ ٪ على التوالي).

كما سُــئل المشاركون في الاستبانة كذلك عن مدة الدورة، إذ تبين أن متوسط طول الــدورة التي يحصل عليها المشــاركون في الاســتبانة كان ١٨ يوماً بالنســبة للدورات المخصصة للوظائف ونحو ١٠ أيام بالنســبة للدورات التدريبية الموجهة للمهارات ونحو ١٥ يوماً للدورات المخصصة للشركات. وبلغ متوسط طول إجمالي عدد الدورات التي تمــت متابعتها ١٤ يوماً. وقد ثبت في واقع الأمر أن طول فترة الدورة هو متغير موزع بشــكل غير عادل، وكان من المثير للاهتمام أن نرى أن فترة يومان (١٦,٨٪) كانت هي الفترة الأكثر شيوعاً للدورة، وأن أقصر الدورات التي جرى متابعتها استغرقت أقل من يوم واحد. واستغرق نحو (٥٥,٤٪) من الدورات المخصصة للوظيفة أسبوعاً واحداً أو أقل، وينطبق الأمر ذاته تقريباً على (٦٨,٦٪) من الدورات المرتكزة على المهارات وعلى (٦٦٪) مــن الدورات المخصصة للشــركات. أما الدورات العامــة فهي التي كان يغلب عليها الاستمرار لفترة أطول في المعتاد.

ورغم أهمية متابعة الحصول على الدورات، فقد ثبت أنه لم يُخصص للمشاركة في الدورات ســوى الحد الأدنى من الوقت. وحتى نفسر ما سيُطرح أدناه تفسيراً سليماً، فإنــه من الأهمية بمكان أن نأخذ بعين الاعتبار الفترة المحدودة للدورات المتعددة التي تتم متابعتها. وربما يتســاءل المرء إلى أي مدى يمكن أن يكون لهذه الدورات القصيرة القدرة على إحداث ذلك التأثير الذي يتوقعه الموظفون العموميون المذكورون والأدبيات السابقة ذات الصلة [1].

---

(١) قد يكون من المهم أن نميز بين الدورات الأقصر والأطول والأنواع المتعددة للدورات حتى يمكن الوقوف على الجهود المبذولة في هذا الصدد. فإجراء المزيد من التحليل الاستقصائي يؤكد على وجود دليل على التوزيع متعدد الأقطاب. ورغم هذا النوع الغريب من التقسيم، إلا أن المؤلفين لا يزالون يستخدمون تحليلات الانحدار. والنتيجة التي خلصت إليها هذه التحليلات هي أنه ليس ثمة اختلاف بين تأثير الدورات القصيرة أو الطويلة أو أنواع الدورات التي يحصل عليها الموظفون عندما يتعلق الأمر بالرضا الوظيفي وبالارتباط بالمنظمة وبالدافعية للخدمة العامة. ولذلك لم تدرج هذه التفرقة في التحليل الإضافي.

٤-١- المشاركون في الدورة:

يمكننا الآن، اســتناداً إلى هذه الدراسة الاســتقصائية الأولية، أن نحدد على وجه الدقة أي فئات موظفي الخدمة المدنية التي تقوم بمتابعة الحصول على الدورات وذلك حتى يتسنى لنا معرفة ما إذا كانت الخصائص التنظيمية والسمات الفردية والسمات المتصلــة بالوظيفة قد أثرت في احتمالية حصول الموظفين على دورات متصلة بالعمل أم لا. وقد يتأثر ذلك عند إجراء تحليل الانحدار اللوجستي الثنائي الذي يهتم بجميع الخصائص في وقت واحد.

جدول رقم (٢)

من هم الموظفون الذين يتابعون الدورات المتصلة بالعمل

المتغيرات المستقلة	الأهمية	أس (المعامل «ب»)
أكبر - أصغر[١]	٠,٠٠٠	١,٣٥١
وظيفة بدوام جزئي - وظيفة بدوام كامل[٢]	٠,٠٠٠	١,٣١٤
وظيفة غير معقدة - وظيفة معقدة[٣]	٠,٠٠٠	١,٢٥٩
عقد مؤقت - عقد دائم[٤]	٠,٠٠١	١,١٨٥
ذكر -أنثى[٥]	٠,٠٠٠	١,١٤٩
ليست ديناميكية - ديناميكية[٦]	٠,٠٠٢	١,١٣٣
أنواع أخرى من الوظائف - وظائف إدارية[٧]	٠,٠٠٠	١,١٢٥
حاصل على تعليم أدنى - حاصل على تعليم أعلى[٨]	٠,٠٠٠	١,١١٠
ثابت	٠,٠٠٠	٠,٥٦٤

النتيجة هي مخرجات الانحدار اللوجستي logistic regression Nagelkerke R2=0.017,N =26309

(١) الرابطة ثنائية المتغير هي: X2=167,505,a,=0.000

(٢) X2=112,173,a=0.000

(٣) X2=75,857,a=0.000

(٤) X2=1.267 ,a=0.260

(٥) X2=0.020, a=0.887

(٦) X2=23,144, a=0.000

(٧) X2=57,170, a=0.000

(٨) X2=26,267, a=0.000

إن نتائج تحليل الانحدار اللوجستي هذا موضحة في الجدول رقم (٢) حيث يُظهر نسـبة الأرجحية وأهميتها. فهو يوضح ما إذا كانت الخصائص تسـهم بالفعل وبشكل ملحوظ في فرصة متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل أم لا. وتشـير نسبة الأرجحية (الأس ب) إلى الاتجاه الذي تسـير فيه العلاقة، فإذا كانت العلاقة أقل من (١) فإنها تكون سـلبية أما إذا كانت أكبر من (١) فإنها تكون إيجابية. وقد تم ترتيب الخصائص في الجدول من الأعلى إلى الأسفل حسب درجة تأثيرها.

ويبين هذا الجدول أن العدد الأكبر نسبياً من موظفي الخدمة المدنية الذين تعكس وظائفهم قدراً أكبر من الديناميكية (مثل هؤلاء الذين غيروا وظائفهم مؤخراً) يتابعون دورات بمعـدل أكبر من أولئك الذين يعملون في وظائف أقل ديناميكية. ومن هنا فإن هذه النتيجة تتلاقى مع الفرضية الأولى.

وعلى النقيض فإن الفرضيـة الثانية مرفوضة بصورة عامة. ويمكن أن نلاحظ من الجـدول كذلك أن عدد الإناث الذين أفادوا بأنهم حصلـوا على دورات كان يفوق عدد الذكور المشاركين في الاستبانة رغم أن التوقعات كانت تؤكد أن العكس هو ما سيحدث. وظهـر كذلك أن أعداداً أكبر من مجموعة موظفي الخدمة المدنية الأصغر سـناً والأقل تعليماً حصلت على دورات تدريبية مقارنة بمجموعة موظفي الخدمة المدنية الأكبر سناً والأقـل تعليماً. ومرةً أخرى يأتي هذا التوقع متوافقاً مع توقعاتنا. وبعبارة أخرى، فقد أفـاد نحو (٦٢,٦٪) من موظفي الخدمة المدنية الذين تقل أعمارهم عن ٥٥ عاماً بأنهم حصلوا على دورة أو أكثر مقابل (٥٤٪) ممن تزيد أعمارهم على ٥٥ عاماً. ويظل الفارق بين الأعلى تعليماً والأدنى تعليماً محدوداً بما يعادل (٦١,٥٪) و(٥٨,٣٪) على التوالي.

لقد حظيت الفرضية الثالثة بتأييد كامل، إذ إن النتيجة التي يتوصل إليها المرء من الجدول السابق هي أن موظفي الخدمة المدنية من ذوي الوظائف ذات الطبيعة المعقدة والعقود الدائمة والمناصب ذات الدوام الكامل والوظائف الإدارية يحصلون بالفعل على دورات أكثـر بصورة واضحة من زملائهم الذين يعملـون بعقود مؤقتة ووظائف بدوام جزئي ويشغلون وظائف مرتبطة أكثر بالسياسة.

ورغم الاختلاف البسـيط والملحوظ، إلا أن التحليلات تعطي انطباعاً أولياً يعكس مـدى حصول الموظفين علـى دورات متصلة بالعمل كما تعطي انطباعاً يتيح وبشـكل محدد معرفة هؤلاء الموظفين المعينين داخل القطاع العام الهولندي.

٤-٢- آثار الدورات:

أمـا وقد وقفنا وبالتحديد على من يتابع الدورات المتصلة بالعمل، فسـنحاول الآن

الوقــوف على آثار مثل هذه الدورات. وفي أثناء ذلك ســنتناول أثر الدورات المتصلة بالعمل في الرضا الوظيفي والارتباط بالمنظمة والدافعية للخدمة العامة.

الرضا الوظيفي:

إذا درســنا بدايةً أثر متابعــة الحصول على الدورات على الرضــا الوظيفي، فإنه يمكننا، تواكباً مع نتائج الفرضية الرابعة، أن نتوقع أن يكون هذا الأثر إيجابياً. وحتى نختبــر هذه الفرضية فقــد تم إجراء اختبار تحليل الانحدار اللوجســتي مرة أخرى، واشتمل هذا التحليل على متغيرات متنوعة أخرى لها، حسب الأدبيات السابقة، تأثير في الرضا الوظيفي، وبهذه الطريقة أصبح من الأسهل إثبات مدى حجم وارتباط تأثير الــدورات في الرضا الوظيفي بالنســبة للمتغيرات المحتملــة الأخرى. وقد تم عرض نتائج هذا التحليل في الجدول رقم (٣).

جدول رقم (٣)

أثر الدورات في الرضا الوظيفي

المتغير المستقل	الأهمية	الأس (المعامل ب)
الرضا عن المنظمة	٠,٠٠٠	٨,٥٢٩
علاقات جيدة مع الرؤساء في العمل	٠,٠٠٠	٢,٣٠١
الأمان الوظيفي	٠,٠٠٠	١,٦٢٥
علاقات جيدة مع الزملاء	٠,٠٠٠	١,٣٨٦
التقدير	٠,٠٠٠	١,٣٣٩
وظيفة غير معقدة – وظيفة معقدة	٠,٠٠٠	١,٢٣٢
الدورات المتصلة بالعمل التي تمت متابعتها	٠,٠٠٠	١,١٥٢
عامل السن: موظفون أكبر سناً – أصغر سناً	٠,٠٠٠	١,١٥١
التعويض: أقل من المستوى القياسي – أعلى من المستوى القياسي	٠,٠٠٤	١,١٣٨
المستوى التعليمي – أعلى تعليماً	٠,١٠٥	١,٠٦٦
الجنس: ذكر – أنثى	٠,٤٧٠	١,٠٣٢
دوام جزئي – دوام كامل	٠,٤٨٤	١,٠٣١
الاستقرار	٠,٠٠٠	٠,٥٢٥

هذه النتائج هي مخرجات الانحدار اللوجستي Nagelkerke R2=0.336, N=25028

يتضح من هذا الجدول أن المتغيرات المدرجة مسئولة عن نسبة معقولة (٣٣,٦ ٪) من التغير الإجمالي في مستوى الرضا الوظيفي. ومن الملاحظ بشكل خاص وجود متغيرات معينة كان ينبغي أن تؤثر في الرضا الوظيفي بين موظفي الخدمة المدنية (وهي المستوى التعليمي والنوع ومكافئ الدوام الكامل) ولكن ثبت عدم وجود تأثير كبير لها.

وقد اتضح، على وجه الخصوص، أن الرضا عن المنظمة له تأثير إيجابي قوي ومهم على الرضا الوظيفي (نسبة الأرجحية = ٨,٥٢٩). كما ثبت أن موظفي الخدمة المدنية الراضين عن المنظمة التي يعملون بها أكثر رضا بالوظيفة من موظفي الخدمة المدنية غير الراضين عن المنظمة[1]. كما توجد عوامل أخرى بدت ذات تأثير إيجابي واضح في الرضا الوظيفي للموظفين، فهناك على وجه الخصوص مسائل مثل العلاقة الجيدة مع الرؤساء في العمل واليقين الوظيفي تعتبر بالتأكيد عوامل تزيد من رضا موظفي الخدمة المدنية عن وظائفهم. وينبغي في هذا الصدد أن نشير إلى أن متغير الدورات المتصلة بالعمل يصبح له تأثير محدود للغاية في الرضا الوظيفي فقط عند مقارنتها بالمتغيرات المذكورة أعلاه.

وبعبارة أخرى فإن موظفي الخدمة المدنية عندما يتابعون دورات متصلة بالعمل فإن ذلك ينتج عنه فقط قدر هامشي من الرضا الوظيفي الإضافي. ولذلك فإن الفرضية الرابعة تحظى بالتأييد في واقع الأمر، إلا أن تأثيرها يكون محدوداً عندما يتعلق الأمر بصلتها بالمتغيرات الأخرى. وينبغي في هذا الإطار أن نشير إلى أنه ليس هناك اختلاف بين نوع الدورات التي يتم اختيارها (سواء متصلة بالوظيفة أو بالمهارات أو عامة أو مقتصرة على الشركة) وبين تأثيرها المحتمل في الرضا الوظيفي.

الارتباط بالمنظمة:

يمكن إنشاء نموذج مماثل للارتباط بالمنظمة، وهذا النموذج موضح في الجدول رقم (٤). مرة أخرى، كان حجم التغير المعلن والذي بلغ (٢٩,٥ ٪) مقبولاً، فقد كان من الواضح جداً أن العوامل الفردية على وجه الخصوص مثل العمر والنوع ليس لها أهمية خاصة على الشعور بالارتباط بالمنظمة. وعلى العكس، كان عدد كبير من السمات التنظيمية ذا أهمية.

ومع ذلك، فإن متغير «الرضا عن المنظمة» كان هو المتغير البارز على وجه التحديد.

(١) قد يتساءل المرء عما إذا كان هناك اختلاف بين الرضا الوظيفي والرضا عن المنظمة. فقد أظهرت الدراسة المسحية سبباً وجيهاً يدفع لوضع سؤالين عن هذه الأمور، حيث إن رضا المرء عن وظيفته ورضاه عن المنظمة هما متغيران مختلفان تمام الاختلاف.

فالموظفون المدنيون الذين يتنامى لديهم الشعور بالرضا عن المنظمة هم من سيشعرون كذلك بالارتباط بها. وبصرف النظر عن ذلك، فإن الأمان الوظيفي والعلاقات الجيدة مع الرؤساء في العمل والتقدير وغيرها تؤدي إلى تنامي شعور موظفي الخدمة المدنية بارتباطهم بالمنظمة التي يعملون بها. كما أن متابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل ينمي عندهم الشعور بالارتباط الشديد بمنظمتهم إلا أن تأثير هذا المتغير وكما هو الحال مع النموذج السابق، يظل محدوداً. وبناءً على هذه النتائج، فإن الفرضية الخامسة تجد من يؤيدها، إلا أن التأثير المتوقع، بالنظر إلى المتغيرات الأخرى، يظهر على مدى محدود.

جدول رقم (٤)

الطريقة التي يمكن للدورات أن تؤثر في ارتباط الموظفين بالمنظمة

المتغير المستقل	الأهمية	الأس (المعامل ب)
الرضا عن المنظمة	٠,٠٠٠	٥,٠٢١
الأمان الوظيفي	٠,٠٠٠	١,٨١١
علاقات جيدة مع الرؤساء في العمل	٠,٠٠٠	١,٥٦٣
الرضا الوظيفي	٠,٠٠٠	١,٥٠٤
التقدير	٠,٠٠٠	١,٤٣٠
علاقات جيدة مع الزملاء	٠,٠٠٠	١,٣٥٦
أنواع أخرى من الوظائف – الوظائف الإدارية	٠,٠٠٠	١,٣٣٤
دوام جزئي – دوام كامل	٠,٠٠٠	١,١٦٦
الدورات المتصلة بالعمل التي تمت متابعتها	**٠,٠٠٠**	**١,١٣٧**
وظيفة غير معقدة – وظيفة معقدة	٠,٠٠٠	١,١٦٤
التعويض: أعلى من المستوى القياسي – أقل من المستوى القياسي	٠,١٤٨	١,٠٥٤
عامل السن: موظفون أكبر سناً – أصغر سناً	٠,٣٧١	١,٠٣٣
الجنس: ذكر – أنثى	٠,٦٤٦	١,٠١٧
الاستقرار	٠,٠٠٠	٠,٣٢٢

هذه النتائج هي مخرجات الانحدار اللوجستي Nagelkerke R2=0.295، N=25189

الدافعية للخدمة العامة:

يمكن إجراء تحليل مماثل للدافعية للخدمة العامة، حيث يُظهر الجدول رقم (٥) نتائج هذا التحليل.

ويتضـح من هذا الجدول أن الدورات المتصلة بالعمـل لها تأثير محدود للغاية في الدافعيـة للخدمة العامة لدى موظفـي الخدمة المدنية، في حين يكون لمتغيرات أخرى مثل الإنجازات والراتب الأعلى تأثير أقوى وأكبر. وهناك من يؤيد الفرضية السادسة إلا أن تأثيـر متابعـة الحصول على الـدورات محدود للغاية أيضـاً بالنظر إلى تأثير المتغيرات الأخرى[1].

جدول رقم (٥)

تأثير الدورات في الدافعية للخدمة العامة

المتغير المستقل	الأهمية	الأس (المعامل ب)
اتفاقيات الإنجازات	٠,٠٠٠	١,٥٢٤
المستوى التعليمي – تعليم أدنى – أعلى	٠,٠٠٠	١,٥٢٠
التعويض – أقل من المستوى المعياري – أعلى من المستوى المعياري	٠,٠٠٠	١,٤٤١
وظيفة غير معقدة – وظيفة معقدة	٠,٠٠٠	١,٣٣٣
التقدير	٠,٠٠٠	١,٢٣٦
الجنس: أنثى – ذكر	٠,٠٠٠	١,٢٢٠
أنواع أخرى من الوظائف – الوظائف الإدارية	٠,٠٠٠	١,٢٠١
الدورات المتصلة بالعمل التي يتم متابعتها	**٠,٠٠٠**	**١,١٩٦**
الرضا عن المنظمة	٠,٠٠١	١,١٠٤
علاقات جيدة مع الزملاء	٠,٠٣٣	١,٠٩٨
الأمان الوظيفي	٠,٠٨٠	١,٠٥٧
السن: موظفون أكبر سناً – أصغر سناً	٠,٧١٨	١,٠١٢
علاقات جيدة مع الرؤساء في العمل	٠,٧٧٤	١,٠٠٩
الاستقرار	٠,٠٠٠	٠,٥٩٠

هذه النتائج هي مخرجات الانحدار اللوجستي Nagelkerke R2=0.075, N=23864

(١) التباين الموضح في النموذج بسيط وربما يعود ذلك إلى العدد المحدود من المحددات الاجتماعية التاريخية والمحددات التحفيزية الواردة في هذه الدراسة. ووفقاً للنظرية التي كشف عنها بيري، فإن هناك الكثير من المحددات وربما أن ذلك هو ما يفسر التباين غير المعلن البالغ نسبته (٩٢,٥٪) من حيث الدافعية للخدمة العامة. وما نلحظه هنا أن هناك دراسة بحثية أخرى أجراها شتاين (2006) Stein عن محددات الدافعية للخدمة العامة في القطاع العام الهولندي ولم ينتج عنها تباين يمكن تفسيره بنسبة أكبر من (٤ ٪).

٥- مناقشة:

تناولت هذه الدراسة مسألة تحديد الموظفين داخل القطاع العام الهولندي الذين يحصلون على دورات متصلة بالعمل وآثار تلك الدورات في أدائهم. وتستند نتائج هذه الدراسة إلى دراسة مسحية موسعة تجريها كل عامين وزارة الداخلية المعروفة باسم مراقب الموظفين والتنقلات وقد شارك في هذه الدراسة التي أجريت في عام ٢٠١٠ حوالي ٢٦٨٧٦ موظفاً مدنياً هولندياً.

وقد أظهر التحليل الأولي لهذه الدراسة أنه في العام السابق على الدراسة (أي في عام ٢٠٠٩) قام ١٦١٩٨ موظفاً مدنياً يمثلون (٦٠,٣ ٪) من أصل ٢٦٨٧٦ ممن شاركوا في الدراسة المسحية بمتابعة دورات متصلة بالعمل. وقد بلغ إجمالي عدد الدورات المتصلة بالعمل التي تابعها الموظفون خلال العام نفسه ٢٠٢٣٧ دورة، ويمكن تصنيف الغالبية العظمى منها والتي تقدر بـ (٥١,٨ ٪) على أنها دورات مقتصرة على الوظائف. وبلغ متوسط مدة هذه الدورات (١٤) يوماً ولكن الملاحظ أن المدة الأكثر شيوعاً للدورة كانت يومين فقط، وتستمر أقصر دورة لمدة تقل عن اليوم الواحد أما الغالبية العظمى من هذه الدورات فتقل مدتها عن الأسبوع، مما يجعلنا، في الوقت نفسه، نتشكك في فعالية مثل هذه الدورات.

ويتعلق السؤال الأول الذي يطرح نفسه هنا بنوع موظفي الخدمة المدنية الذين تابعوا مثل هذه الدورات. فقد تم استنتاج عدة فرضيات قبل الإجابة عن هذا السؤال، إذ من المتوقع، من الناحية النظرية، أن يشارك في الاستبانة أعداد كبيرة جداً ممن حصلوا مؤخراً على وظائف مختلفة في مثل هذه الدورات المتصلة بالعمل مقارنة بأولئك الذين لم تتغير وظائفهم. ومن الناحية العملية، فقد ثبت بالفعل أن هذا هو الحال (رغم أن الاختلافات هامشية). وتتعلق الفرضية الثانية بتوقع حصول المزيد من موظفي الخدمة المدنية الذكور والأصغر سناً والأعلى تعليماً على دورات أكثر من نظرائهم من الإناث الأكبر سناً والأدنى تعليماً. وهناك من يؤيد هذه الفرضية بشكل جزئي. وذلك هو الوضع على أرض الواقع، إذ يتم إرسال موظفي الخدمة المدنية الأصغر سناً نسبياً إلى دورات متصلة بالعمل أكثر من الموظفين الأكبر سناً. إلا أن البيانات تشير في واقع الأمر إلى حضور العديد من النساء دورات أكثر من الرجال (رغم أن الفارق ليس كبيراً). وربما يُفسر ذلك بأنه مؤشر على انتهاج سياسة التعددية. ومما لا شك فيه أن هذا هو الحال في الوقت الحالي، إذ تحصل النساء على فرص لحضور دورات تدريبية أكثر نسبياً من الرجال وذلك لتقليل الفجوة التي كانت موجودة في الماضي. وبالإضافة

إلى ذلك، فقد ثبت أن الفوارق في المستويات التعليمية تُعد محدودة. ومرة أخرى، لا نشك في أن سياسة التعددية التي تبناها القطاع العام لسنوات عدة هي المسئولة عن الاختلافات الموجودة في هذا القطاع الذي يُعد أيضاً شديد الصغر. وتستهدف سياسة التعددية هذه تزويد جميع الموظفين (سواء كانوا ذكوراً أم إناثاً، أعلى تعليماً أم أدنى تعليماً) بفرص تدريبية مماثلة ومن ثم التعامل معهم على قدم المساواة.

وتتعلق الفرضية الثالثة بتوقع إتاحة الفرصة للمزيد من موظفي الخدمة المدنية من ذوي الوظائف ذات الطبيعة المعقدة والعقود الدائمة والوظائف ذات الدوام الكامل والمناصب الإدارية بالحصول على دورات أكثر من أولئك الذين يؤدون وظائف أقل تعقيداً أو يعملون بعقود مؤقتة أو في وظائف بدوام جزئي وغيرها من الوظائف. ويتضح من هذا البحث أن هذا هو الحال في واقع الأمر في جميع المتغيرات الأربعة. وبعبارة أخرى، فإن النتائج جاءت مؤيدة للفرضيات بشكل كامل.

ووفقاً لما تم التوصل إليه في الجزء الثاني من الدراسة، فإن الدورات المتصلة بالعمل في القطاع العام الهولندي لها تأثير ضعيف للغاية في الرضا الوظيفي والارتباط بالمنظمة والدافعية للخدمة العامة فقط. ونظراً للأعداد الكبيرة للمشاركين في الاستبانة، فإن الارتباطات سرعان ما يكون لها أهمية على الجانب الإحصائي مما يفسر السبب الذي يجعل الفرضيات بداية من الفرضية الرابعة وحتى السادسة تبدو مؤيَدة، إلا أنه ثبت في الحقيقة أنها بالكاد مترابطة. كما ثبت كذلك محدودية الفعالية المفترضة للدورات، في حين نجد تأثيراً أكبر وأوضح لمتغيرات أخرى مثل إيجاد بيئة عمل جيدة داخل المنظمة والأمان الوظيفي وبناء علاقات جيدة مع أرباب العمل.

وكما أشرنا، فإن التوقعات المتعلقة بمتابعة الحصول على الدورات المتصلة بالعمل مرتفعة إلى حد ما ولكن إذا فحصنا نتائج هذه الدراسة البحثية سنجد أن آثار هذه الدورات محبطة إلى حد ما من الناحية العملية. ولا شك أن هذه النتيجة ستكون نتيجة شيقة بوجه خاص في ظل المناخ السياسي الحالي الذي يسوده الاتجاه نحو تقليص عدد الموظفين وتسيطر عليه الدوافع الاقتصادية. فهناك مبالغ ضخمة تُنفق على هذه الدورات إلا أنه لا أحد يكترث لمزاياها وقلما يتم البحث في آثارها. فالحكومة المركزية مشغولة حالياً في مراجعة وخفض معدلات إنفاقها، ومن ثم تتعرض الميزانيات التعليمية الخاصة بالهيئات الحكومية للمزيد والمزيد من الضغوط. وبالنظر إلى النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة فإنها في حد ذاتها تُعد مسألة جيدة لأن ذلك يعني أنه يجري أخيراً التدقيق في مسألة ما إذا كان الاستمرار في إنفاق

الملايـين على الدورات له مردود جيد أم لا. وهناك، في هذا الإطار، تحذيران ينبغي الانتباه إليهما. فقد ركزت هذه الدراسة، في المقام الأول، على الآثار قصيرة الأجل للدورات. كما أن الاستبيان قد استعرض الدورات المكتملة مؤخراً، عن العام السابق، كما استعرض النتائج المباشرة للرضا الوظيفي والارتباط بالمنظمة والدافعية. ومع ذلك يمكن أن نتصور أن مزايا متابعة الحصول على الدورات من حيث الرضا الوظيفي والارتباط بالمنظمة والدافعية للخدمة العامة سيتم تقديرها فقط على المدى البعيد. ويُعد تطوير ارتباط الموظف المدني بالمنظمة على سبيل المثال عملية طويلة في الغالب وأمر لا يحدث بين عشية وضحاها. كما أن الدراسة الحالية لا تتناول هذا التأثير طويل الأجل.

لقد اقتصرت الدراسة، في المقام الثاني، على الآثار الجانبية المتوقعة للدورات وهو ما يعني وجود فرصة ضئيلة لدراسة التأثير المباشر للدورات في إنجازات موظفي الخدمة المدنية. ومن المتوقع أن يتحسن أداء موظفي الخدمة المدنية، إلا أنه وبناءً على هذه البيانات، سيكون من الصعب الادعاء بتحقق هذا الأمر على نحو ملموس. وحتى يتحقق ذلك فإنه يتعين إجراء المزيد من البحوث، كما ينبغي أن تعتمد هذه البحوث على النموذج المفاهيمي للدورات المتصلة بالعمل. إن ما يجعل من الحاجة لمثل هذه البحوث ضرورة ملحةً على وجه التحديد هو أنه لا تزال تسود بين أرباب العمل في القطاع العام حالة من عدم الوعي بفعالية هذه الدورات.

ومما يتصل بصلب الموضوع أيضاً أن مثل هذه البحوث جديرة بالاهتمام لأنها ستكشف في النهاية وعلى الفور ما إذا كانت التوقعات التي تحيط بالآثار المباشرة للدورات على الأداء الشخصي للموظفين هي في الحقيقة كبيرة جداً أم لا. إذاً، ما هي، أهم نتيجة نستخلصها من هذه الدراسة؟ إن أهم نتيجة توصلت إليها الدراسة هي أن هناك آمالاً كبيرة متعلقة بمتابعة الحصول على الدورات، ولكن هذه التوقعات لا تدعمها البحوث الميدانية سوى بدرجة محدودة.

الفصل العشرون
تدريب المديرين العموميين والموظفين الحكوميين
الملامح والآفاق

جيانفرانكو دياليسيو
Gianfranco D'Alessio

١ - مقدمة:

يهدف هذا الفصل إلى تحديد بعض القضايا العامة التي تتعلق بالدور الذي يمكن أن يلعبه التدريب بالنسبة للمديرين العموميين وموظفي الخدمة المدنية في تحسين مستوى الحوكمة والوظائف الإدارية في الإدارات العامة. وتشير هذه الاعتبارات على وجه الخصوص إلى التجربة الإيطالية، ولكنني سأحاول أن أبرز بعض البيانات التي قد تكون مفيدة للأنظمة الإدارية الأخرى أيضاً.

٢- التدريب في القطاع العام:

إن مسألة تدريب موظفي القطاع العام هي بلا شك مسألة في غاية التعقيد، ويجب أن يُنظر إليها من عدة زوايا، ومن ثم فإن أول الفوارق الجوهرية التي يجب إيضاحها هنا هي الفرق بين التدريب السابق على التعيين لغرض التوظيف، وبين تدريب الموظفين العموميين أثناء فترة التوظيف.

وبالنسبة للتدريب المرتبط بآليات التوظيف فإن السؤال الذي يطرح نفسه – مع التركيز على أعلى المستويات الإدارية، وهم في هذه الحالة الموظفون ذوو المؤهلات الإدارية الذين تقع عليهم مسئولية إدارة المنظمات العامة - يتعلق بما إذا كان ينبغي أن تتضمن عملية الدخول في السلك الإداري اجتياز مرحلة تدريبية أم لا، وما عساها أن تكون طبيعة الدخول في السلك الإداري إذا تعين وجود مرحلة تدريبية، وما عساها أن تكون طبيعة هذه المرحلة إذا لم تكن هناك ضرورة لها؟

والمشكلة التي تنتج عن ذلك تتعلق بما إذا تعين أن يكون التوظيف متاحاً لمرشحين خارجيين أو قاصر على الموظفين الذين يعملون بالفعل أو المتعاونين مع الإدارة.

وهنا مسألة بالغة الأهمية تتعلق بما إذا كان من الصواب والمناسب ترقية أولئك الذين أثبتوا مهارتهم وكفاءتهم فعلياً أثناء عملهم في المناصب الحكومية (كما يحدث

عادة في شركات القطاع الخاص) لمستوى المسئولية الإدارية، أم أنه يتعين أن يتم التركيز بشكل أساسي على الشباب من خارج المنظمة ممن يتم انتقاؤهم بعناية وإعدادهم بشكل جيد من خلال إحدى العمليات الأساسية للتعلم، وممن قد يكونون أيضاً عاملاً أساسياً من عوامل الإبداع الثقافي في مختلف فروع الإدارة العامة، مما يسمح لهم بالتكيف السريع والسهل مع تحديات المستقبل؟

قد يكون إيجاد خليط من كلا النظامين، على أن تكون الأفضلية للنظام الثاني (كما يحدث في عدد من الوقائع الإدارية المتقدمة) هو الخيار الأمثل على الرغم من أن الضرورة الحتمية تقتضي إتاحة إمكانية الوصول للوظائف الإدارية للموظفين الذين يمتلكون المهارات الكافية ولديهم الاستعداد للمشاركة في عملية التطور على الصعيد الشخصي والمهني.

لقد تبنى التشريع المعمول به في الإدارة الحكومية الإيطالية، في واقع الأمر، إجراءين مختلفين يمكن للمرء من خلالهما أن يصبح مديراً عاماً؛ حيث يمكن التفرقة بين أولئك الذين يحصلون على المؤهل الإداري من خلال منافسة لا يشترك فيها سوى الموظفين ممن لديهم سنوات طويلة من الخبرة في مجال الإدارة العامة، وبين أولئك الذين يشتركون من خلال «دورة المنافسة» (ويقصد بها إخضاعهم لفحص مبدئي ثم إجراء إحدى العمليات المهمة للتعليم والتدريب، ليتم بعد ذلك تقييمهم بشكل نهائي بهدف التحقق من إمكانية إدراجهم في المناصب الحكومية) وتنظم هذه الدورة «مدرسة الإدارة العامة» Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA).

وإذا ما نظرنا إلى دورات المنافسة التي أجرتها مدرسة الإدارة العامة، فسنجد أن تخطيط وإدارة مثل هذه البرامج أصبح أمراً مهماً وله قيمته في إيجاد حافز قوي لبناء إرث ثقافي مشترك فضلاً عن تشكيل قواعد لغوية بين الأفراد ذوي الخلفيات المختلفة. إن الدفع باتجاه تحفيز الروح الجماعية والتضامن ينعكس كذلك في الأشكال اللاحقة من الترابط والتبادل والدعم المشترك بين مجموعات الخريجين المنضمين للإدارة، وهو ما أدى كذلك إلى ظهور جماعات ومجموعات إلكترونية (مجموعات نقاش إلكترونية تربط بين المديرين العموميين القادمين من دورات قدمت لهم في مدرسة الإدارة العامة). وقد أثبتت هذه الأدوات نجاحها في الحفاظ على الروابط بين زملاء العمل في الإدارات والهيئات السابقة، إذ إنها أنشأت شبكة حقيقية تمتد وتقوي قاعدة المسار المشترك، وتشارك المشكلات، والتطلعات، والأهداف. فهذه الشبكة هي على الأقل

حاملــة للأخبار، وتعطـــي الدفعة الأخيرة للتحول من نظــام الإدارة البيروقراطية إلى نظام عام يتسم بوجود نموذج إداري.

إن العديد من عناصر المســار التعليمي – مثل التقييمات المســتمرة، وتنوع أنماط الاختبارات خلال الدورات (والتي تســاعد على تطوير مســتوى المرونة والبراعة بين المشــاركين)، والتفاعل بين الاختبارات الفردية والجماعية، واختيار إدخال فترة كبيرة من التطبيق العملي في المنهج الدراســي (في إيطاليا وفي مكاتب الاتحاد الأوربي) – هــي بمثابة عوامل يمكن أن نعتبرها عناصر مبتكرة في تجربة الدورات التدريبية في مجال الإدارة.

٣- ما التأثيرات التي أحدثها حتى الآن هذا النظام الخاص بالتوظيف؟

لقــد نجح هــذا النظام فــي البداية في إدخال قــدر من «التجدد» علــى الهيئات الإدارية، ونجح في الوقت ذاته في التحول من (أو على الأقل الشروع في التحولِ من) ثقافة «الاهتمام بالشــكليات القانونية» التقليدية. كما أنشــأ هذا النظام أيضاً إدارة عامة جزئية – محدودة من حيث الكم، ولكنها قادرة على ممارســة وظيفة «المضاعف multiplier» – والتي تمتلك هويتها الخاصة، وهي ثقافة مشتركة تدفع العاملين للشعور بأنهم ليســوا جزءًا من الإدارة التي ينتمون إليها فحسب (سواء كانوا تابعين لوزارة، أو مؤسسة، أو هيئة)، بل جزءٌ من النظام الإداري بأسره. ويعد ذلك أداة مبسطة لترسيخ روح الفريق، والتي كانت أداة أساسية في إرساء الوظائف الإدارية في الإدارات بالعديد من الدول (كما هو الحال في الإدارة الفرنســية التي ترفع شــعار توظيف أشــخاص رفيعي المســتوى وتدريبهم من خلال مؤسســات التعليم العالي)، ولكن أثر هذه الأداة كان خافتاً بصورة دائمة في واقع الإدارةِ الإيطالية، باســتثناء بعض القطاعات (ككبار المســئولين والدبلوماســيين). وأخيراً، فإن نظام «دورة المنافسة» يعني أن الأشخاص الذين لديهم دافع هم فقط من يُقبلون في العمل الحكومي، وهو ما يتســق مع الاتجاه لتفضيــل الإدارة لقبول أولئك الذين لا يقررون العمــل في وظائف حكومية باعتبارها ملاذاً أخيراً، أو وســيلة إلزامية للتعيين، ولكن تم تعيينهم في وظائف حكومية انطلاقاً من دوافع حقيقية.

فــي إيطاليا، وفي ظل سياســة التوظيف الخارجي التي تنتهجهــا، واعتماداً على التدريــب الســابق على التعيين، فإن هناك تســاؤلاً حول الخلفيــة التعليمية المطلوب توفرها لدى الأشــخاص الذين يقع عليهم اختيارهم. ويؤثر ذلك في آليات إجراء مثل هذا الاختيار كما تؤثر كذلك في خصائص برامج التدريب.

ويـرى البعض أنه ليس من الضروري الحصول على درجة علمية (وكذلك التدريب الـذي تم الحصـول عليه بالفعل) تنطـوي ضمنياً على تلقي علوم ومعارف يشـار إليها اتفاقـاً بـ «العلوم الإدارية». ويُعتقد، في الواقع، بأن ما يهم المنظمة هو اختيار خريجين فـي مقتبل أعمارهم يتميزون بالذكاء والديناميكية ولديهم قدر جيد من المعرفة العامة، وذلك لأن الوسـائل والأسـاليب والمحتويات المطلوبة للقيام بمهام إدارة شئون الإدارات يمكن اكتسابها خلال أنشطة التدريس في مدرسة التدريب. ووفقاً لهذه الرؤية، فإنه من الممكن حتى أولئك الحاصلين على تعليم جامعي في تخصصات لا تتصل بالحوكمة وإدارة المنظمات الحكومية والخدمات العامة أن يطمحوا فعلياً في شغل مناصب تنفيذية.

ويرى آخرون أن التدريب الجيد في المجالات المتعلقة بالعمل الإداري والإدارة العامة يجب أن يكون شرطاً لإتاحة الحصول على دورات تدريبية تسمح بالتعيين في مناصب قياديـة، ولهذا ينبغي على مدرسـة الإدارة أن تلعب دور «التخصص» وليس «التثاقف» العـام (المتكرر أو الذي يحل محل الجامعة). وتتسـم هذه الأطروحة، في واقع الأمر، بكونها أكثر إقناعاً في ظل الخيارات التي تتبناها مؤسسـات التدريب التي لها أسلوب أطول وأكثر كفاءة. إن هذا الخيار، من بين أشـياء أخرى، سيسمح «بالاختيار المسبق» للمرشـحين، والذين يمكن قبولهم للمشاركة في المنافسـات اعتماداً على توفر خلفية ثقافية مشـتركة أثبتت نفسها بدرجات مناسـبة في المجالات المرتبطة بتنظيم وإدارة القطاع الحكومي.

وتؤثر هذه الإشكالية تأثيراً واضحاً في هيكل الدراسات الجامعية، وذلك عند تقييم ما إذا كان هناك مجال وهدف للدورات المصممة لتدريب المديرين والمهنيين المستقبليين داخـل الإدارة العامـة أم لا، كمـا أن لها تأثيـراً واضحاً أيضاً في المناهج الدراسـية فيما يتعلق بتعدد المجالات والتخصصات (والذي يجمع بين ترسـيخ المسائل القانونية وبين اكتسـاب المعرفـة والمنهجيات المطبقة في مجال الاقتصـاد والأعمال والإحصاء وتكنولوجيـا المعلومات، بل وأيضاً في المجالات التاريخية والسياسـية وعلم الاجتماع، وذلك لتجنب تبني رؤية «تكنوقراطية»).

أما فيما يتعلق بتدريب الموظفين الذين يشـغلون مناصب وظيفية بالفعل، فيمكن أن نلاحـظ بوجه عام أن التدريب يُنظر إليه في الواقع الإداري باعتباره أسـلوباً «مدفوعاً بسياسـة المنظمة»، وأنه قد صُمم للإسـهام في عمليات الابتـكار وفي تطبيقها، وذلك بهدف دعم التغيرات التي تشهدها الأدوات والهياكل التنظيمية أو التغيرات التي تشهدها إجراءات القطاع العام التي تحددها قوانين بعينها أو الأجندة الإصلاحية بأكملها.

إن المهمة الجديدة التي أُسندت إلى التدريب ستغير من طبيعة العلاقة بين التعليم والابتكار، فما إن يدعم التدريب سياسات التحديث، حتى يكون من الضروري أن يلعب دوراً مختلفاً، وهو تغيير ثقافة الموظفين الحكوميين وتوجهاتهم. وهذه الوظيفة الجديدة والموقف المختلف الذي أسند للتدريب يبرزان أوجه القصور التي تعانيها عملية تخطيط هذا النشاط والتحكم به، وهي التي لا تزال تلقى الدعم المتكرر باعتبارها «سياسة تعاقبية» للمنظمة وباعتبارها مفيدة وتستهدف تحقيق أهداف أخرى.

إن الاعتراف بالتدريب «كقوة تنظيمية» يستلزم وضع أهداف التدريب واستثماراته ضمن الأولويات الإستراتيجية لكل إدارة، بما يسهم بمزيد من المشروعات التي تستهدف إحداث تغيير عام.

وينبغي، من ناحية أخرى، أن نلاحظ أن القيود التي تفرضها العديد من الدول على الإنفاق العام والتي جاءت نتيجة لأزمات اقتصادية ومالية تعرضت لها هذه الدول في سنوات سابقة كان لها تأثير بالغ في الموارد المخصصة للتدريب (وقد تم خفض التمويل المخصص لتدريب الموظفين الحكوميين في إيطاليا بنسبة (٥٠٪)، في الوقت نفسه الذي جرى فيه إنشاء صناديق لتمويل مبادرات تدريبية محددة، وخاصةً بالتعاون بين الإدارات أو الأجهزة الحكومية والجامعات).

وتتطلب العلاقة الحتمية بين التدريب وسياسات إدارة الموارد البشرية إنشاء وحدة عضوية ذات طابع رسمي لها مكتب مخصص في كل إدارة، بحيث تكون مهمتها الأساسية هي العناية بالموظفين من جميع النواحي، بمعنى أن تكون مسئولة عن التنسيق بين الأنشطة التدريبية وبين اختيار الموظفين وتعينهم ومعدل تدويرهم إلى جانب تقييمهم وتحركاتهم الداخلية ووظائفهم، إلخ.

أما فيما يخص العلاقة بين التدريب والمهنة، فإن فرصة تطوير طرق للترقية استناداً إلى المهارات التي يتمتع بها الموظفون قد دفعت وبشدة العديد من الإدارات (بفضل إسهام النقابات المهنية الحكومية) إلى البحث عن رابط بين أداتي الإدارة هاتين، من خلال الاعتراف الرسمي بالمصداقية التي حصل عليها الموظفون خلال الدورات التدريبية التي تُنظم فقط بهدف إعداد خطط لتطوير المهنة. ومن شأن ذلك أن يحفز ويشجع على مشاركة عدد كبير من الموظفين في مبادرات التدريب، إلا أنه - وكما هو مبين في الحالة الإيطالية- ينتج عنه حتماً آثار سلبية، كأن تتزايد المطالبات بالمشاركة في الدورات التي تقل فيها معوقات القبول، أو التي ترتفع تكلفتها، أو أن ينظر المشاركون للتدريب على أنه «مجرد طقوس أو محض التزام له فوائده» وليس

فرصة لتحسين مستواهم المهني، لذلك فإنه من الضروري التقدم بحذر وعناية حتى لا يصبح التدريب في مجمله أداةً يستغلها الموظفون للحصول على منافع تتعلق بالأجور أو لتحقيق تقدم على مستوى الوظيفة.

إن العلاقة بين التدريب وعملية التغيير الإداري والمؤسسي الموضحة أعلاه تتطلب تقديم خدمات تدريبية داخل مجموعة الخدمات التي تدعم الابتكار.

ولأن تحديث الإدارات العامة قد أصبح مرتبطاً بشكل متزايد باحتمالية تبادل التعاون بين الموظفين الذين، على الرغم من عملهم في سياقات مختلفة، يتشاركون في الاحتياجات و«التوقعات» المتشابهة من أجل التطور المهني؛ فإن التدريب في القطاع العام يجب أن يكون قادراً وبشكل كبير على تعزيز عمليات التعلم الجماعي، وكذلك دعم عمليات تأسيس وتوسع وتطوير «مجتمعات الممارسة». وذلك يعني أن النماذج الجديدة للتعلم تلعب دوراً أساسياً في تعزيز مشاركة وتداول المعرفة، وخاصةً تبادل المعرفة بالاعتماد على التفاعل التكنولوجي.

ويشير ذلك – فيما يتعلق بأنشطة التدريس– إلى ضرورة التركيز على مسألة قابلية المعرفة للنقل، إذ إن تفعيل عمليات المحاكاة وإعادة إنتاج المداخلات التي تتميز بها التحولات الإدارية لا يمكن أن يُعهد بها فقط إلى المشاركة «الميكانيكية» لقواعد البيانات التي تضم نماذج على التفوق، كما لا يمكن أن يُعهد بها إلى مشاركة الموظفين.

إنه من الواضح أن التدريب الجيد يتطلب إنشاء وحدات كافية تكون مسئولة عن أنشطة التدريب في كل إدارة. وتبين الوظيفة الجديدة المسندة إلى التدريب أن هناك حاجة للتطوير، كما تعكس الدور الأكثر أهمية للمرافق المخصصة للتدريب (خدمات التدريب)، والتي يتم من خلالها ربط المهارات التقنية التقليدية بمهارات إدارية حديثة. فيجب، على وجه التحديد، توفير خبرة ذات صلة بدورات التخطيط، وإدارة الفصل الدراسي، والاختبارات، إلخ، بشكل احترافي من قِبل أحد الموظفين المتخصصين وذلك لضمان جودة التخطيط الإستراتيجي والتشغيلي للتدريب، وإدارته وتوجيهه للوفاء باحتياجات المنظمة من خلال الكشف عن المتطلبات بدلاً من الموارد. ويعد دور خدمات التدريب، في النهاية، دوراً حاسماً في تقييم مقدمي «باقات التدريب»، كما أن أداءهم، في واقع الأمر، يكون هو محور نجاح عمليات التعلم.

على الرغم من ذلك، فإن عمليات تنظيم وإدارة التدريب لا تقتصر على المكاتب المسئولة فحسب، بل تتطلب مشاركة جميع هياكل الإدارة، وذلك من أجل الربط بين أدوات الإدارة المختلفة ولضمان توفر الشروط الأساسية لتكامل عمليات التدريب وتفاعلها.

٤- الابتكارات:

هنـــاك العديد من الترتيبات التنظيمية المهمة والابتكارية، ومن بين هذه الترتيبات، إنشـــاء شبكات من الموظفين المسئولين عن التدريب داخل الإدارات وهو أمر ذو أهمية خاصة. فيجب على هذه الشـــبكات، بادئ ذي بدئ، أن تقوم بتجميع وتنســـيق الطلب المحلي، وأن تتعاون في وضع خطط تعليمية وتتعاون أيضاً في مراقبة الأنشطة التدريبية وكذلك تجميع البيانات للتقييم اللاحق، إلخ. كما يجب على هذه الأنماط من الشبكات أيضاً أن تشـــجع على إنشـــاء مجموعات تعلم (مجتمعات الممارسة ومجتمعات مهنية) لدعم عملية تطوير وتوحيد وتبادل المعرفة والمهارات وتجربة الابتكار.

إن نجـــاح التنظيم والتخطيط للتدريـــب لا يعتمد على التعاون الفعال بين الوحدات المختصة داخل المنظمة فحسب، بل يرتبط هذا النجاح، من بين أشياء أخرى، بالمستوى الثقافي ومتوسط المهارات الإدارية للموظفين العموميين، وخاصةً المديرين التنفيذيين في الهياكل التنظيمية المختلفة داخل «الماكينة الإدارية». وكلما انتشـــرت هذه الثقافة وهذه الإمكانات كان الحوار حول وظيفة التدريب مثمراً وفعالاً.

أحد التعقيدات الأخرى – التي يستحيل التردد في التعرض لها في هذا الفصل – ترتبط بالعلاقة بين المنظمات المســـئولة عن تخطيط وتصميم ومراقبة وتقييم أنشطة التدريب ومقدمي هذه الخدمات.

يجب أن نضع في الحســـبان أن نمـــو الهيئات الحكومية وزيـــادة عددها وحجمها وكميتها وتنوعها، وخاصةً على المســـتوى المحلي، وكذلك زيـــادة الخدمات ذات الصلة المقدمة من جانب المدارس والمؤسسات العامة، أفرز بمرور الوقت ذلك الوضع حيث لا تغطي تلك الهيئات احتياجات التدريب برمتها. فإنشـــاء «سوق» للتدريب في ظل تعدد وتنوع المشغلين ذوي الدرجات المختلفة من الاتساق والكفاءة والخبرة يعد أمراً محيراً. ومـــن ثـــم، فهناك حاجة إلى وضع ضوابط لهذا «الســـوق» لضمـــان موثوقية التدريب وجودته. وفي هذا الســـياق، يمكن للمدارس والمؤسسات الحكومية المسئولة عن تعليم وتدريب الموظفين الإداريين أن تلعب دوراً مهماً. ذلك بالإضافة إلى أنه يجب الاهتمام بالإدارة المباشرة لجزء (مؤهل) من خدمات التدريب، وذلك لدعم الإدارات في تصميم برامج التدريب لموظفيهم، كما يجب الاهتمام باختيار هيئات خارجية تســـند الإدارات إليهـــا تطبيق برامـــج التدريب الخاصة بها، ويتعين كذلك الاهتمـــام بإجراءات اعتماد معاهد التدريب، وبمراقبة الأنشطة خلال تنفيذها وبتقييم نتائج أنشطة التدريب.

وأخيـــراً، هناك جانـــبٌ من جوانب التدريب يتم في العـــادة تجاهله والتغاضي عنه بشـــكل مجحف في المناقشـــات العلمية، بل وفي الواقع العملي للمؤسســـات في المقام الأول، ويتعلـــق هذا الجانـــب بتدريب الموظفين غير المهنيـــين، وهو التدريب المخصص لأولئك الذين يشغلون مناصب سياســـية، والذين يتعاون معهم المديرون العموميون مع الحفاظ في الوقت نفسه على الفوارق في الأدوار والمهام.

وبالنظـــر إلـــى هذه القضية عن كثـــب يتبين أنه لا يمكن أن تكـــون غير ذات صلة، وذلـــك لأن الحوار بين الطرفين -الإدارة السياســـية والتقنية- لابد أن يكون صعباً بل ومستحيلاً إن لم يكن هناك قاعدة معرفية مشتركة، وكذلك إذا لم يكن هناك مستوىً مماثلٌ من الوعي بالمشكلات وبالحلول المحتملة لها.

خاتمة:

خلاصة القول، إنه في ســـياق كهذا الذي تعرضنـــا له في هذا الفصل، فإنه ينبغي أن تنطوي عملية إعادة الفحص الشامل لنظام التدريب على أسلوب جديد في تفسير وتعزيز هذا النشـــاط باعتباره أداةً لتحديث وتحســـين النظام العام. وينبغي أن يُنظر للتدريب باعتباره عاملاً أساسياً، وليس مجرد عنصر ثانوي، من عوامل التطوير المستمر والتكيف الاحترافي للموارد البشرية في القطاع العام بالنسبة للواقع المؤسسي الدائم التغير على المستوى الثقافي والاجتماعي والاقتصادي.

الفصل الواحد والعشرون
برنامج قصير في الأخلاقيات لا يكفي

أرثر رينجلينج
Arthur Ringeling

١ - مقدمة:

أحاول في هذا الفصل أن أتعرض لعملية تطور الإدارة العامة في أوروبا الغربية وأيضاً في الجانب الآخر من المحيط الأطلسي، في ذلك العالم الأنجلو سكسوني. فقد اتضح لنا أن النموذج الأنجلو سكسوني أو النموذج الأمريكي كما يطلق عليه بعض المراقبين، قد أضحى هو النموذج السائد في هذه المناطق - حتى في خارج العالم الغربي. ويشير بعض المراقبين إلى أن هذا الأمر قد أصبح اتجاهاً عالمياً (Kettl 2005). إذاً ما النموذج الذي أقصده وما خصائصه؟ وهل يمكن أن يؤدي ربما إلى عواقب قد نعيد التفكير بشأنها؟ حسناً، مع النظر لما سبق، وحتى عند ذلك... ألم يكن هناك قدرٌ من نفاذ البصيرة تجاه ما تم تطويره في قارة أوروبا وكان ذا قيمة وحظي باهتمام من جديد؟

٢- نظرة تاريخية:

أعني بالنموذج الأنجلو سكسوني المتغير الذي تم تطويره في الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية القرن التاسع عشر. وغالباً ما تُعتبر أعمال وودرو ويلسون Woodrow Wilson بمثابة نقطة انطلاق للإدارة العامة الحديثة. فقد استقى جزءاً مهماً من إلهامه من التراث البريطاني. وكان بيجهوت Bagehot، والذي يعد مناصراً للحكومة الدستورية، أحد أبطال هذا العالِم الشاب (cf. Throsen, 1988). ولا يتضح لنا، باعتبارنا جيلاً لاحقاً، ما كان يطلق على هذا الفرع من المعرفة. ولكن هناك بعض المراقبين الذين يطلقون عليه «القانون الدستوري»، على الرغم من أن هذا الفرع من المعرفة بالكاد كان موجوداً في الجزر البريطانية. وقد أطلق عليه الألمان مصطلح "Staatslehre". ومع ذلك فقد اتسم الفكر الحديث للإدارة العامة بتوجهه نحو العلوم الاجتماعية. كما أصبح له توجهٌ تجريبي أيضاً. وكان التوجه البحثي ومنهجية البحث بمثابة ابتكاراتٍ مهمة لا زلنا نجني ثمارها إلى الآن. ومع ذلك فإنٍ هذا التوجه لم يكن موجوداً بالقدر الكافي في أعمال ويلسون، إلا أنه كان موجوداً يقيناً في القرن العشرين.

جـــاء ذلك مغايــراً تماماً لما كان عليه الأمــر في قارة أوروبا، فقــد بُذلت على مر العصور، جميع الجهود التي اســتهدفت دراسة المجال العام. إذ كان هناك مؤلَّفَان قد غيرا من فكر العالــم الغربي، وهما كتاب «الأمير» لمكيافيلي و«الجمهورية» لأفلاطون. وكان من أشهر الدراسات المنهجية التي ظهرت في الآونة الأخيرة كتاب كاميرليستيك Kameralistik في ألمانيا البروسية. وكانت أفكار الدولة والحكومة المندمجتين، وفقاً للأســلوب الفلســفي، ذات الطابع القانوني المتشدد هي الأفكار التي هيمنت على دول مثــل ألمانيا وفرنســا. فكانت هناك علاقــة قوية بين القانون العــام والإدارة العامة، كمــا وجدت الإدارة العامة لها موطئ قدم في الأعــراف القانونية في عدد من الدول الأوروبية. ومن المهم في هذا الســياق الإشــارة إلى أن الإدارة العامة كان لها محتوى معيــاري، وكانت منهجيتها الرئيســية هي التحاور، وكان تركيزهــا منصباً على كيفية تنظيم القطاع العام، وتحديد الطريقة المثلى لصياغة الشكل القانوني له. وكان لورنز فون شــتاين Lorenz von Stein بالنســبة لألمانيا كما كان ويلســون Wilson بالنسبة للولايــات المتحــدة. ولا تزال هذه المنهجية لها جذورها فــي جنوب أوروبا، إلا أنه في الجزء الشمالي وفي أجزاء أخرى كثيرة من العالم، تمكن النموذج الأنجلو سكسوني من الهيمنة بشكلٍ كبير (Kickert et al., 1995; also Kettl, 2005).

إن إحدى الســمات المهمة التي تَميز بها النموذج الأنجلو سكسوني هي قدرته على التفرقة بين السياســة والإدارة. ويمكن اعتبار هذه الســمة نتاجاً لاحقاً لما يطلق عليه ترايس بوليتيكا Trias Politica وهي فلســفة سياسية تطورت في أوروبا ووضعت في دســتور الولايات المتحدة. وكان يُقصد بهذه التفرقة الفصل بين الأســئلة التي تتناول تحديد الماهية وتلك الخاصة بتحديد الكيفية. حيث كان على السياســة أن تحدد ما ينبغــي فعله، في حين كان على الإدارة أن تبين أفضــل الطرق وأنجزها للقيام بذلك. ونتيجة لذلك فقد بدت الإدارة العامة أنها نشاط محايد لا ينطوي على قيمة حقيقية، كمــا بدت على أنها نشــاط تقني إلى حد كبيــر، وهو ما كان يطلــق عليه أصدقاؤنا الأمريكيون «الجوانب الأساســية أو العملية». وكان التحســين هو الســر، ويعني ذلك تحديد أفضل الوســائل لتحقيق الأهــداف الموضوعة. فقد كان خبراء الاقتصاد على وجه التحديد معجبين بهذا النوع من المشــكلات، إلا أنه على الرغم من ذلك اتضح أن السؤال عن الكيفية كان معيارياً بقدر كاف.

إن غالبية ما لدينا من أفكار حول تنظيم وتشغيل عالم الإدارة العامة يدور حول ما يمكن تســميته بالمدارس بحسب ما أطلق عليه هوود وجاكســون (1991) Hood and Jackson.

فتسميتها بالنظريات ربما كان فيه مبالغة في الاحترام، وذلك على الرغم من الاستخدام المتكرر لمصطلح «النموذج». فكثيراً ما نرى حقلاً من حقول الدراسة يعتمد على القليل مــن النظريات والكثير من النماذج وتغيرات النمــاذج. وربما تكون هذه الأفكار أيضاً لها أهمية أكبر من أهمية السياســات، فهي ليســت مجرد نظريات عملية للسياسيين والإداريين. كما أن المختصين بالإدارة العامة يحملون هذه الأفكار التي تتعلق بما يتعين القيام به في القطاع العام. ووفقاً لهوود وجاكســون، فإنه من الضروري دراســة هذه المدارس باعتبارها وحدات تحليل أساسية للعلم الإداري. وتحديداً، فإن مناقشة هذه المدارس والتسليم بها ينبغي أن يكون موضوعاً للدراسة، لأنه تبين أن هذه المدارس هي عبارة عن مجموعات من القيم الاجتماعية والسياسية، لذا ينبغي علينا تحليلها بشكل متعمق، وهو ما أحاول القيام به في هذا الفصل.

٣- مدارس راسخة في الفلسفة السياسية:

تُســتمد غالبية المــدارس بطريقة أو بأخرى من الفلســفة السياســية. ولم تكن الفلسفة السياســية ولفترة طويلة خلال القرن الماضي نشاطاً بارزاً بصورة كبيرة في مجال العلوم الاجتماعية. فقد صرح البعض، في النصف الثاني من القرن العشــرين على وجه التحديد، قائلين بأن الفلسفة السياسية لم يعد لها وجود. وإذا كانت هناك قناعة ســائدة بذلك التوجه فقد كانت البرجماتية أو ما يسمى بالمدرسة النفعية هي التي لم يعد لها وجود، إذ كانت البراجماتية نتاجاً للقرن العشــرين وللنسق الأمريكي (cf. Menand, 2001). فقد جعل النهج السلوكي من البحوث التجريبية واحدة من أهم أنشــطة العمل الأكاديمي، ولم يكن الهدف هو مناقشة الأفكار المعيارية، ولكن مناقشة القيمــة الفعلية للبحث الحر، وتحديد الحقائق ومن ثم العمل في ضوء هذه الحقائق. فقد قام البرجماتيون برسم هذا الخط من النشاط، والذي نتج عنه العديد من الرؤى المشوقة والجديرة بالملاحظة وغير المتوقعة. فقد أدت تأثيرات الأيديولوجيات الكبيرة في القرن العشرين إلى تعزيز الاتجاه نحو العزوف عن المناقشات المعيارية.

لقد تخطت الفلســفة السياســية في الولايات المتحدة مجرد الامتناع عن الأفكار المعياريــة في المجال العام حيث ظهرت الجمهورية الإجرائية نتاجاً للإرث البرجماتي. وأصبحــت جمهوريــة المواطنين هي الجمهورية الإجرائيــة (Sandel, 1996). فكانت هناك فكرةٌ رائعة تكمن وراء هذا الأمر، وهي لا تزال ذات صلة، وتتمثل هذه الفكرة في أن لنا تصورات مختلفة عن العالم، وعن المجتمع، وعن صلة المجتمع المحلي، والعقيدة،

والعائلة. إننا نتمسك جميعاً بالقيم ولكننا نختلف من حيث القيم التي يتمسك بها كل منا. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كيف نتأقلم مع هذا الأمر؟ وكيف سنتصرف في ظل التنوع؟ إن إحدى طرق التأقلم تتمثل في التغلب على ذلك وتفضيل قيم معينة وكبت قيم أخرى، وهي طريقة أخرى لتفادي استخدام عبارة «الحرب الأهلية». وإذا أردنا الحيلولة دون ذلك، أو كنا نرغب في عدم تكرار ذلك، فبإمكاننا حينها الاتفاق على التخلي عن مناقشة القيم. ويمكن أن نتخيل الدولة المحايدة – وهي الدولة التي لا تتدخل في القيم التي يعتنقها المواطنون. ولا شك أن الحقوق الفردية هي مسألة أساسية، وينبغي على الدولة، من حيث المبدأ، ألا تتدخل مع تلك الحقوق. وقد أوضح ساندل Sandel أن الهدف الذي يمكن الدفاع عنه والمتمثل في البعد عن المناقشات المتعلقة بالقيم لا ينتج عنه دولة حيادية. ونقول مراراً أن الجهود المبذولة للامتناع عن الحكم على القيم نتجت عنها أحكام على القيم.

كانت الجمهورية الإجرائية بمثابة الكأس المقدسة* وقد واجهت المصير نفسه – إذ لم يُعثر عليها مطلقاً. وذلك أولاً، لأن القوانين التي أُقرت لم تكن حيادية القيمة، حيث كانت لها نتائج لمراكز القيمة بالنسبة للمواطنين، والشركات، والمنظمات الاجتماعية. ثانياً، لأنه على الرغم من المحاولات المكثفة التي بذلها القضاة للالتزام بالقوانين والإجراءات، فإن النتائج لم تكن حيادية القيم، إذ أدت إلى دعم الظروف والعلاقات التي كنا سننظر لها في وقتنا الحاضر على أنها غير أخلاقية أو دنيئة. ليس لأن القضاة قد أخفقوا – فقد كانوا حريصين على تنفيذ القانون على أكمل وجه. وما لم يستوعبه أحد بشكل كاف مسبقاً أن الإجراءات والجوانب القانونية لها تأثيرات اجتماعية ذات طبيعة خاصة، حيث تنطوي هذه التأثيرات على تخصيص القيم الاجتماعية للأفراد. ويمكن القول، إلى حد ما، أن منهج إيستون Easton الذي يقضي بأن وظيفة الدولة هي تخصيص القيمة الاجتماعية بشكل رسمي قد عكست هذه الرؤية، إذ إن الدولة التي لم تعد قادرة على القيام بذلك لم تعد دولة. واتضح بأن القيمة تبدو مسألة حتمية في المجال العام، وهذا ما كانت تتعامل معه الإدارة العامة.

٤- أوجه الاختلاف في الإدارة العامة الأنجلو سكسونية:

هناك وجهان من أوجه الاختلاف التي تطورت داخل الإدارة العامة الأنجلو سكسونية.

* الكأس المقدسة في الميثولوجيا المسيحية عبارة عن طبق أو لوح أو كوب استخدمها المسيح في العشاء الأخير، ويقال إن هذه الكأس لها قدرة إعجازيّة. المترجم

أولاهما كان في مجال العلوم السياسية، حيث نشأت الإدارة العامة الحديثة. وكانت منتجاتها هي السياسة التي اشتملت على -تمييز الإدارة، وسن القوانين وتنفيذها. وكان الفصل بين الأسئلة التي تبحث عن الماهية وتلك التي تبحث عن الكيفية أمراً ممكناً من الناحية العملية، بالنظر إلى وجود دولة القانون الديمقراطية. فدولة القانون ليست منزلة من السماء، ولكن من الممكن إيجادها نظراً لأنه بالفعل كانت هناك أفكار معدة بشكل جيد حول تنظيم الدولة. وكان ذلك يتعلق بالحكم وفقاً للقانون، وبالحقيقة التي تقضي بأنه لا يمكن لأي دولة أن تمارس سلطاتها دون أن يكون لها شرعية قانونية. كما كان يتعلق كذلك بوضع المواطنين في مركز عمليات الحكم. وقد صيغ ذلك بشكل رائع في الدستور الأمريكي حيث بدأ بعبارة: «نحن الشعب...». ويمكن القول وببساطة أنه لا يمكن لأي سلطة دينية، أو الملك، وبالتأكيد لا يمكن لديكتاتور أن يتخطى القانون. وكان هناك نوع من تمثيل الشعب المضمن في نصوص الدستور. وليس هذا مجال لمناقشة ذلك النوع من أنواع الديمقراطية، أو محاولة معرفة ما إذا كانت كافية أم لا أو ما إذا كانت هناك أنواع أخرى مفضلة أم لا. ومن هنا يمكن الفصل بين السياسة والإدارة لأن الديمقراطية تم تأسيسها باعتبارها الطريقة السائدة للحكم.

ويمكن صياغة ذلك بشكل آخر، حيث إن التمييز بين السياسة والإدارة سيكون بلا جدوى في سياقٍ آخر، إذ تضع منظمات الإدارة العامة والعاملين بها في موضع يخدمون فيه عبيد السلطة. وفي أثناء ذلك تعد الإدارة بمثابة الأداة المستخدمة في قهر من هم خارج السلطة. فيمكننا رؤية هذه الظاهرة في العالم الحقيقي، عندما يقوم من هم في السلطة بإطلاق النيران على المواطنين أو بتعذيب معارضي النظام. إلا أن هذا النوع من الإدارة لا يمت بصلة لما يفكر فيه من صنعوا هذا التمييز، وهو الحكم وفقاً للقانون مع كون القوانين منتجاً من منتجات صنع القرار الديمقراطي.

وقد تم أيضاً تعزيز أهمية الإدارة العامة من خلال هذا التمييز الوارد في العبارة التالية: «إن تطبيق الدستور أصعب من صياغته». ومن ثم فقد تعين القيام بالكثير من أجل أولئك الذين يشتغلون بالإدارة العامة ومن هم في هذا التخصص، إلا أن العلاقة بين الممارسة والتخصص لم تكن مناسبة. فدراسة القطاع العام كانت مشوقة بالنسبة لخبراء العلوم السياسية كما كانت البحوث جذابة على الرغم من ذلك... كما كانت مشكلات الحكم، والأشكال المختلفة للحكم، والبيروقراطية، كل على حدة موضوعات شيقة أيضاً، إلا أن فكرة تدريب الأشخاص للقطاع العام لم تُستوعب بشكل جيد من

قبل مجتمع العلوم السياسية. كما أن تطبيق الرؤى حول «كيفية تطبيق الدستور» ودور المستشارين والخبراء الاستشاريين، استقطب أيضاً عدداً أقل من الناس. وبالنسبة لخبراء العلوم السياسية، فلم يكن الدور الاستشاري تجربةً معتادةً (Waldo, 1948).

لقد بدت المنافسة وشيكة، حيث ظهر مجال دراسي جديد امتلك خبرة في كل من التعليم والاستشارات التي تتعلق بالمنظمات، وهو مجال إدارة الأعمال. وقد أدى ذلك إلى نشأة علم الإدارة الذي كان بمثابة الأخ الأصغر لحركة الإدارة العلمية. وكانت أفكار كلا المجالين قابلة للمقارنة، ولكن من حيث التنوع العام. كما أن هذا المجال قد توافق بشكل متقن مع المدرسة البرجماتية من حيث التوجه التجريبي والمحاسبة، والقياس، دون أن يكون له قيمة بخلاف سعيه للوصول إلى أفضل الحلول، مع مراعاة الأهداف الموضوعة بالفعل والتي حددها آخرون. ومن ثم فقد أصبح علم الإدارة مجالاً تقنياً يبحث عن الحلول المثلى للمشكلات التنظيمية.

ولكن كما أوضح سيمون (1947) Simon بشكل رائع، فقد احتوى هذا المجال على الكثير من الأفكار المعيارية التي أطلق عليها «الأقوال المأثورة» وهي الأفكار المعيارية غير المثبتة حول أفضل السبل للوصول إلى أفضل تنظيم، كانت هذه الأفكار تحمل قدراً قليلاً من المعاني إلا أنها كان يناقض بعضها بعضاً. وكان الحل الذي قدمه يتمثل في تكثيف البحوث التجريبية انطلاقاً من نظرية صلبة، حيث ينبغي أن يكون في الإدارة العامة تمييز صارم بين المقدمات المنطقية الخاصة بالحقائق وتلك الخاصة بالقيمة، إلا أن التمييز بين السياسة والإدارة ظل متباطئاً. وأصبح المختبر ذا التوجه نحو علم النفس وجائزة نوبل للاقتصاد يمثلان مستقبل سيمون.

لقد كان علم الإدارة في الولايات المتحدة يتسم بالقوة خلال فترة العشرينيات والخمسينيات من القرن الماضي، فقد ركز بشكلٍ كبير على التعامل مع متغيرات الإدارة في السياق العام. وجاءت الإدارة التنظيميةً في المقام الأول، إلا أن ما كان يدعى الإدارة الشخصية وما نسميه إدارة الموارد البشرية كان أيضاً جزءًا منها. وكانت الإدارة المالية إلى حدٍّ ما بمثابة مسار منفصل يجمع الباحثين ذوي التوجهات الاقتصادية. ومع ذلك، فقد كان جزءًا مما كان يشار إليه باسم الإدارة العامة. وينبغي أن يوضع في الاعتبار أن القانون لم يكن جزءًا من نهج الإدارة العامة.

٥- تمييز ذو معانٍ عديدة:

أصبح التمييز بين السياسة والإدارة مع مرور الوقت مرتبطاً بالعديد من المعاني

الأخــرى كما أوضح دويات والــدو Dwight Waldo (1948). فقد كانت الإدارة تتعلق بالحقائق، في حين كانت السياسة تتعلق بالقيم. كما كانت السياسة تمثل عقلانية القيم، وتمثل الإدارة عقلانية الأهداف، وفقاً لما ورد في التمييز الشـهير «القيمة والعقلانية» الــذي قدمه ماكس فيبر Max Weber. لهذا فإن ما قامت به السياســة كان التركيز على الجانب الإســتراتيجي، في حــين كان تركيز الإدارة على الجانب التشــغيلي من العمليات الحكومية، وكانت السياســة مدركة للأنماط المتغيرة داخل الدولة كما ركزت علــى علاقات الســلطة. وقد أحدثت نوعاً من التقلب فــي القطاع العام، في حين أن الإدارة كانت بمثابة عامل الاستمرارية. وفي حين أن السياسة وجدت قاعدة سلطتها في الشرعية الديمقراطية، فقد ارتكزت الإدارة على الشرعية المهنية. ومن ثم كان من الضروري التحذير من أن الإدارة العامة ليســت حيادية القيمة، لأن تعدد القيم أصبح مرتبطاً بهذا التمييز، وكان البعض منها غير مقصود عند وضع هذا التمييز.

لقد تم تشــييد عالمين، كلاهمــا منفصل عن الآخر، ولكل منهمــا عقلانيته، وقاعدة ســلطته، وموارد معرفته، وآفاقه الزمنية. وكما هو معتاد مع المدارس، كانت هناك عدة افتراضــات أولها، أنه من المحتمل فصل الأســئلة المتعلقة بالماهية عن الأســئلة المتعلقة بالكيفية. ثانيها، أنه كانت هذه هي الأســئلة التي ارتبطت بها السياســة والإدارة، ولذا فقد امتنعت الإدارة عن وضع الأهداف وامتنعت السياســة كذلك عن التدخل في تطبيق العمليات. ثالثاً، أن كلاً من السياسة والإدارة ظل في نطاقه الخاص به ولم يدع أي منهما التفوق على الأخرى. لم يكن ذلك ما أورده التاريخ بالتحديد، فقد زعم السياســيون أن نطاقهم يتفوق على أنشــطة المسئولين والمنظمات العامة (cf.Ringeling, 2004). وكان من الممكن تبرير هذه المســألة ما داما في نطاقيهما، إلا أن المشكلات المتعلقة بالماهية والتدخــلات المتعلقة بالإجابة عن الأســئلة المتعلقة بالكيفية قد قوضت شــرعية هذا الاقتناع. وسأعرج لاحقاً على هذا التطور.

٦- العلوم السياسية ... الجزء الثاني:

لم يســتطع خبراء العلوم السياســية العودة للســاحة إلا بحلول خمسينيات القرن العشــرين، وجــاؤوا بين أيديهم بموضوع جديد، هو دراســة السياســة العامة. وكان ذلك الموضوع يضم شــيئين: الدراسة التجريبية العملية للمشكلات، وإمكانية تحسين ارتباطها الاجتماعي عن طريق تقديم المشــورة لصناع السياســات والإداريين. وكانت تلــك هي نقاط الضعف التي شــابت العلوم السياســية في النصــف الأول من القرن

العشرين، إلا أنه من الممكن حالياً أن يحسن هذا التخصص من وضعه، إذ يمكن دراسة المشـكلات الحقيقية وإجراء البحوث حولها للوصـول إلى حلول أفضل. وقد وصفها ويلدافسـكي Wildavsky بقوله «مكاشفة السلطة» (١٩٨٩)، وكانت هذه هي مهمتهم، فتقديم النصح للحكام لم يعد أمراً مسـتحيلاً (cf. Behn, 1978; Meltsner, 1990, Bardach, 2007). وقد ظهرت مدارس السياسـة العامة في العديد من البقاع داخل الولايات المتحدة، كما ظهرت كذلك المكاتب الاستشـارية المتخصصة في هذا النوع من النشاط. وهذه الروح التنافسية يمكن الوقوف عليها في عالم الاقتصاديين. حتى إن السـؤال المحوري اتسق مع ما إذا كان سائداً بالفعل في الإدارة العامة – وهذا السؤال هو كيف يتم تحسين الأداء الحكومي، مع كون الأهداف يضعها آخرون؟ ولذا فقد ظلت المشكلة الجوهرية كما هي، حيث تم توجيهها إلى التحسين الأمثل، ومن ثم كان مواصلة التوجه البرجماتي أمراً ممكناً.

لقد نأى التفكير في الإدارة العامة بنفسـه عن السـؤال عن كيفية وضع الأهداف وصنع القواعد. وكان ذلك هو ما تعنيه سياسات النطاق. أما الإدارة فقد كانت بمثابة لعبـة مختلفة، حيث تحركت في اتجاه أكثر تقنيـة. وقد تم تأكيد الحيادية، وتحديداً للسياسـة وللقادة السياسيين ونتيجة للقيم السياسـية والاجتماعية. ويمكن في هذا الصدد رؤية التوترات التي يشهدها السياق السياسي الذي تواجد فيه هذا التخصص. إلا أن تلك التوترات لم يكن لها وجود ما دام النظام السياسـي ديمقراطياً. وقد نشـأ تـوازي واضح بين الإدارة العامة ذات القيـم الحيادية وبين نموذج البيروقراطية لفيبر (Weber cf. Ostrom 1973)، وذلـك أن كلا النموذجـين قد افترض مسـبقاً حيادية المنظمات العامة. وقد شمل هذا الحيادية فيما يتعلق بمن هم في السلطة، وبالمواطنين الذيـن تعين عليهـم خدمتهم. ولا يتعين هنا أن أكرر حقيقـة أن الموضوع الأول، وهو الحيادية تجاه الأفكار الخاصة بمن هم في السـلطة، سـار على نحو سيئ تماماً إبان القرن الماضي.

إن طريقـة التفكير فـي النموذجين الأنجلو سكسـوني والبيروقراطي عند ماكس فيبر تجاهلتا الفكرة القائلة إن القرارات السياسـية لا يمكن أن تكون خاطئة فحسب، وأن لدى السياسيين آراء ويتخذون قرارات حول أهداف لا يمكن تحقيقها أو لا تخدم أهدافهـم الأخرى المحـددة. فذلك خطأ من الناحية الفنية، فقـد تعلمنا من التاريخ أن السياسـيين قـد يكون لديهم قناعات قد تكون غير صائبـة من أحد جوانبها، وأن هنـاك مواقف يسـتحقون اللوم فيها على أفكارهم التي قـد تكون غير أخلاقية، وقد

تكون الأهداف غير سليمة من حيث مضمونها المعياري. وما تم التغاضي عنه أيضاً هو احتمالية أن السياسيين ربما لم يعد لديهم إجابات ذات صلة وأن زمن القصص الرائعة قد انتهى (Bell, 1965; Frissen, 2009). ومن المحتمل أن يكون المسئولون الحكوميين قد لاحظوا ذلك من خلال تعاملاتهم اليومية مع رؤسائهم السياسيين. إلا أنهم توصلوا لاحقاً وخلال نشأة الإدارة العامة الجديدة، إلى الاستنتاجات الواضحة، إلا أن هذه المسألة كانت في نظر الإدارة العامة فكرة لا تتسم بالحكمة. هذه الرؤى كانت ستتأتى إذا نظرنا خارج حدود هذه الدراسة، إلا أن ذلك لم يحدث، لا في بداية القرن العشرين ولا في وقتنا الحالي. وقد لاحظ أوستروم (Ostrom (1973, p. 131 «أن الموظف الحكومي في المجتمع الديمقراطي ليس حيادياً وخادماً مطيعاً لأوامر سيده. بل إنه سيرفض الانصياع للجهود غير القانونية المبذولة لاستغلال الثروات العامة أو استخدام القوى القهرية للدولة في الإضرار بحقوق الآخرين...» وكانت هذه الملاحظة اعتقاداً شائعاً في النظام.

٧- التشابك بين السياسة والسياسي:

كانت نتيجة التفكير في الإدارة العامة أن خضعت الإدارة للسياسة، وكانت الأفضلية للسياسة (Ringeling, 2003) وكانت السياسة تعني السياسة المؤسساتية في دولة القانون الديمقراطية. وكانت القوانين بطريقة أو بأخرى هي المعبر عن إرادة الشعب. وكان الديموس Demos، وتعني باللاتينية الشعب متفوقاً على التكنوز Technos، وأصبحت «الديموس» مؤسساتية بطرق مختلفة، مثلها في ذلك مثل الحركات السياسية والبرلمان والأحزاب السياسية والانتخابات العامة. وتأسست «التكنوز» من خلال البيروقراطية العامة والتدريب المهني للمسؤولين الحكوميين في المؤسسات الحكومية على وجه التحديد. وجاءت حالة الارتباك نتيجة للارتباط بين ما هو سياسي وبين المؤسسات السياسية. وكانت الفكرة أن السياسة المنظمة كان لها أسبقية على الإدارة، وعلى المؤسسات المجتمعية الأخرى، ولكن ذلك لم يكن المعنى الذي يقصده الفلاسفة السياسيون مثل أرندت Arendt وبرلين Berlin، فلم يكن للساسة ولا لطائفة الممثلين المحترفين، ولا حتى أصحاب المصلحة أسبقية وإنما كانت الأسبقية للنطاق وهو هنا النطاق السياسي الذي يُعنى بالقيم السياسية، وباختلاف رؤانا فيما يتعلق بالقيم السياسية، فالنطاق السياسي يتعلق بالتنوع. وقد أوضح الفلاسفة السياسيون أن السياق السياسي له الأسبقية على السياق المجتمعي، وعلى السياق الإداري كذلك. كما أوضحوا في الوقت نفسه أن المشاركين في الخطاب السياسي ليسوا الممثلين السياسيين

وحدهم، بل يشارك فيه كذلك أصحاب المصلحة الآخرين. أولاً وقبل كل شيء، هناك ما أطلق عليه فان جانسترين Van Gunsteren (1998) «المواطنون الجمهوريون الجدد». ويتميز المواطنون الجمهوريون الجدد بأنهم لا يُحكمون فحسب، بل إنهم أيضاً يحكمون أنفسهم. فهم يؤدون واجباتهم باعتبارهم مواطنين من خلال المشاركة في الخطاب السياسي. فالمواطنون، بعبارة أخرى، لا يُحكمون فحسب، فهم أكثر من كونهم ناخبين، إنهم شركاء في الإنتاج على النطاق العام. وفي هذا المقام لا احتكار للممثلين، إذ يحتل المواطنون الجمهوريون الجدد مركزاً فريداً من نوعه، كما أن أصحاب المصلحة الآخرين لهم مراكز فريدة أيضاً.

ما موقف البيروقراطية المهنية في هذا المنطق؟ هل وظيفتها الوحيدة هي تنفيذ ما قرره الآخرون؟ أم أن هناك أكثر من ذلك؟ كانت هناك أسباب أخرى للنظر إلى الإدارة العامة وأوجه التميز التي نكرر الإشارة إليها هنا.

- لقد علمنا التاريخ أن «اتباع الأوامر» لم يكن كافياً لإضفاء الشرعية على الممارسات البغيضة. وبعبارةٍ أخرى، هناك حاجز معياري.
- أصبحت الكفاءة المهنية، في الوقت نفسه، أكثر أهمية في البيروقراطية العامة، سواء في مجالات السياسات المتخصصة وعلى مستوى أكثر عمومية في الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة.
- يكمن وراء الإدارة العامة، والإدارة التنفيذية العامة وعلى وجه الخصوص الإدارة العامة الجديدة عدد من الأفكار المعيارية. وهذا هو السبب وراء قيام هوود Hood وجاكسون Jackson بالإشارة إليها كمذاهب.

إن الإدارة العامة الجديدة New Public Management (NPM) هي إحدى هذه المدارس، مثلها مثل الكثير من الأفكار الأخرى التي لدينا في الإدارة العامة. وهناك سمة مميزة لهذه المدارس، وهي أنها تشتمل على القيم. وعلينا أن نلقي نظرة أكثر تفصيلاً على هذا الجانب فيما يتعلق بالإدارة العامة الجديدة.

٨- الإدارة العامة الجديدة:

ازدادت حدة هذا التمييز بين السياسة والإدارة مع ظهور الإدارة العامة الجديدة. وهي مستمدة من القناعة بأن السوق يقع في مرتبة أعلى من مرتبة الدولة. وارتأت هذه العقيدة أن أفضل دولة هي الدولة الصغيرة وأنه حسب المدارس البرجماتية فإن

أفضل دولة صغيرة هي الدولة الإجرائية. ولا شك أن الحكومة تجد نفسها في موقف محرج عندما تُترك لمؤيدي الإدارة العامة الجديدة؛ وذلك لأنهم يمتلكون نموذجاً أفضل لتنظيم المهام العامة، وليس ذلك بالمنظمة العامة، بل هو السوق. ونتيجة لذلك، فإن دور الدولة يعدّ دوراً ثانوياً. وعندما يفشل السوق – وهو أمر يرى المؤمنون بالسوق أن حدوثه أمر شبه مستحيل، ولكن ماذا لو حدث.......، فإنه يمكن أن يقال حينئذ أن الدولة محققة في الدخول والتعويض عن حالات فشل السوق (cf. Wolf, 1988). ولكن التدخل الحكومي ليس هو الحل المثالي، بل هو ثاني أفضل الحلول. فهو يؤدي دائماً إلى حالات من عدم الكفاءة في السوق. فلا تقوم المنظمات العامة، نظراً لغياب المنافسة، بإنتاج البضائع والخدمات على درجة من الكفاءة. فالتدخل الحكومي يحمل العمل نفقات وتكاليف غير ضرورية. فنرى هنا تداخل وتشابك تأثير التفكير النفعي والمذهب الحر الجديد. وقد اعتلت تاتشر Thatcher وريجان Reagan سدة الحكم خلال فترة الثمانينيات، حيث ذكر الرئيس الأمريكي آنذاك قائلاً: «إن الحكومة ليست هي الحل، بل هي المشكلة». وهذا أمر مهم بصفته نقطة بداية للتفكير في الإدارة العامة وفي وضع برامج الإدارة العامة.

ولذلك، فإن لجنة جريس (1984) Grace Commission ترجمت ما كان يفكر فيه العديد من صناع السياسات في بداية الثمانينيات إلى كلمات حيث قالت: «أديروا القطاع الحكومي باعتباره مؤسسة تجارية». وينبغي أن يكون نموذج العمل التجاري كذلك، وليس السوق فقط، مثالاً يحتذي به القطاع العام. فقد كان عهد رفع القيود الحكومية عن قطاع الأعمال التجارية على وجه خاص. إلا أن الخصخصة صارت موضوع الساعة كذلك، فقد تم طرح المنظمات الحكومية في السوق. وتمت، على سبيل المثال، خصخصة الأنشطة العامة لكي يتم أداؤها بشكل أكثر كفاءة. وجرى «إعادة اكتشاف» الحكومة (Osborne and Gaebler, 1992)، وكان الشعار هو أن الحكومة ينبغي أن تقوم بتوجيه الدفة وليس التجديف. وجرى، في العديد من الدول، خصخصة خدمة البريد. وأصبح النقل العام عملاً تجارياً. ولم يبق للحكومة أي مهمة في مجالات التعليم أو الإسكان أو الصحة العامة أو البنية التحتية. فالمنظمات الخاصة تؤدي بشكل أفضل بكثير.

٩- رؤى أساسية للإدارة العامة الجديدة:

الإدارة العامة الجديدة هو مصطلح يُستخدم للإشارة إلى المبدأ الحكومي الذي جرى تطويره في الدول الأنجلو سكسونية إبان فترة التسعينيات وما بعدها، حيث انطوى محتواه، حسبما يرى هود وجاكسون (Hood and Jackson (1990, p. 178، وكذلك كيتل (Kettl, 2005, pp 2-1)، بوليت (Pollitt et al. eds., 2007, pp 4-5) على عدد من التحولات في طريقة التفكير في المنظمة العامة.

أولاً: انطوت الإدارة العامة الجديدة على التحول من السياسة وصناعة السياسة إلى إدارة الخدمات العامة، فخرج مستشارو السياسات والاختصاصيون القانونيون ودخل المديرون. وتم التركيز بشكل أكبر على إدارة المنظمات وعلى مهارات الإدارة لدى المسئولين الحكوميين. ونتيجة لذلك فقد نشأ في وقت لاحق صراع بين المهنيين والمديرين.

ثانياً: كان هناك تحول من تجميع منظمات الخدمة العامة إلى تفكيكها. وجرى تقسيم بيروقراطيات مركزية سابقة إلى أقسام. وتم إنشاء منظمات مستقلة ذات مهام محددة بدلاً من الكفاءات العامة. كما جرى تطوير هياكل تنظيمية بينية بين المنظمات العامة وشبه العامة والخاصة والتطوعية، وكانت النتيجة أن ازداد الطلب بشكل أكبر على منظمات السوق. وجرى، بالإضافة إلى ذلك، تعزيز الأسواق الداخلية والمنافسة.

ثالثاً: أصبحت العقود والعلاقات الشبيهة بالعقود أمراً مهماً في ظل تدافع التغيرات التنظيمية. وأصبح «التعاقد الخارجي» و«التعاقد من الباطن» كلمات يرددها السياسيون والإداريون ومديرو الأعمال، فقد غيرت مهمة المنظمات العامة من أداء الوظيفة إلى تنظيم الوظيفة.

رابعاً: يمكن ملاحظة التحول عن التخطيط وتحفيز الرفاه العام. فقد أصبح التخطيط كلمة ليس ليها شعبية بأي حال، فيما عدا ورودها في عبارة «التخطيط والتحكم». ولكن ذلك كان شعار إدارة الأعمال، وكان خفض التكاليف هو الهدف في جميع الحالات تقريباً وذلك لمواجهة عجز الميزانية، فاكتسب النصف الثاني فقط من مصطلح «التخطيط والتحكم» أهمية بشكل فعلي. وكان القياس وتحديد الكميات صفات لهذا التطور.

خامساً: كان هنــاك تحول من التدبير إلى التقــديم، وفصلها عن الإنتاج ووضع الإنتاج في يد منظمات الخدمة العامة لتعمل حســب مقاييس تقديم معينة ولتخضع لمؤشــرات الأداء. وكان كل ذلك جهداً مبــذولاً لبناء إدارة عامة ما بعد البيروقراطية (Heckscher, 1994; Kamarck, 2007).

وحيثما تواجدت المهام العامة، تواجدت الحكومة لتكون هي المزود للسلع والخدمات. والنتيجة هي أن المواطن أصبح عميلاً – ولكنه عميل مجبر حســبما أشــار ليبســكي Lipsky (1980)، ولكــن عميل الســلع والخدمــات الحكومية يبقي عميلاً. ويشــير الاســتدلال الســليم إلى وجهة النظر القائلة بأنه ينبغي حتى معاملة العملاء المجبرين بشــكل أفضل من العملاء الطوعيــين، رغم أن ذلك التوجه غير شــائع بدرجة كبيرة بــين موظفي البيروقراطيات العامة. ومن ثم فقد أصبح تقديم الخدمة هو المشــكلة الرئيســية. لقد كانت المنظمات الحكومية تقدم السلع والخدمات، وكان ينبغي القيام بذلــك بأفضل درجة ممكنة من الكفاءة. ولكن حل هــذا الأمر في متناول اليد– فما الذي يمكن أن يكون أكثر كفاءة من الســوق؟ لقد كان الســوق في مرتبة أعلى، خاصة عند مقارنته بالدولة.

وبمعنــى آخر، فقــد كان الانتقاص مــن قيمة الدولة أمراً أساســياً لــلإدارة العامة الجديــدة، فالدولة الأفضل كانت هي الدولة الصغيرة وهي الفكرة التي رددها الساســة مــراراً وتكراراً. وقد أتــت ظروف تعين على الدولة عندها أن تتدخل في عمل الســوق لتدافع عن نفسها. وكانت هذه الظروف يطلق عليها حالات فشل السوق (Wolf, 1988). وكانت فكرة أن الســوق قد يفشل في ظروف معينة، يجري ترديدها بشكل غير معلن، بل لم يكن أحد لينكر هذه الفكرة لأن حدوث الفشــل أمر وارد. ويمكن للدولة حينئذ أن تتدخل، وقد تكون تدخلاتها لا تتســم بالكفاءة على مستوى السوق، كما أن الأدوات التي اســتخدمتها قد لا تتســم بالكفاءة أيضاً، فالقانون، على ســبيل المثال، كان يُعد أداة لا تتســم بالمرونة ولا تحظى بالكفاءة. إلا أن هذه التدخلات قد تكون مقبولة في ظــروف معينة ومن المفضل أن تكون مؤقتة فقط. ووفقاً للفكرة القائلة بأنه ربما كان على الحكومة أن تقوم بتوجيه الدفة وليس التجديف، فكان ينبغي على منظمات السوق أن تقــوم بالتجديف هي الأخرى (cf. Osborne and Gaebler, 1992). ولذلك، كانت الخصخصــة والتعهيد هي الطرق التــي كان ينبغي اتباعها. وما قامت به الحكومات، قامت به منظمات السوق بشكل أفضل في أغلب الحالات.

١٠- قيم الإدارة العامة الجديدة:

تُعد الإدارة العامة الجديدة جزءاً من المذهب البرجماتي. ولكن ذلك لم يكن يعني بأن هذه الطريقة في التفكير ليست ذات قيمة. فلم يكن هدف الابتعاد عن مناقشات القيمة يعني أن هذا النهج ليس له قيمة. فقد كانت القيم ضمنية بصورة أكبر ولم تكن موضوعاً للتحليل والنقاش، ولكن كانت هناك قيم واضحة بالتأكيد، حيث كانت الفعالية والكفاءة نوعاً من القيم العليا التي تتمتع بمنزلة أعلى من القيم الأخرى. وكان خفض التكاليف هدفاً مركزياً، ولذا فقد كانت الكفاءة تعني في الغالب كفاءة تقدير التكاليف أو كانت تعني، على نحو أفضل، تقليل تكاليف الميزانية العامة، وذلك لأن السياسيين كانوا مقتنعين بأنه من الممكن أداء المهام الحكومية بتكلفة أقل. فكان ينبغي عليهم القيام بذلك حتى يمكنهم ضبط الموازنة دون أن يعرفوا كيفية تحقيق قدر أكبر من الكفاءة على وجه الدقة.

أوضح هودجكينسون Hodgkinson (1978) منذ وقت طويل بأن هذا النوع من ترتيب القيم غير موجود من الناحية النظرية، بل إنه موجود فقط من الناحية العملية. وقال السياسيون الذين لا يشغل بالهم سوى البقاء في السلطة أن وجود حكومة أكثر كفاءة أمر ممكن. وفي الغالب كان أولئك السياسيون يشيرون إلى الكفاءة في تقدير التكاليف أو يقصدون أنه ينبغي على الحكومة أن تقلل من إنفاقها، غير أنهم لم يذكروا كيف يمكن تحقيق مثل هذه الكفاءة. فالمؤمنون بالإدارة العامة الجديدة لديهم قيمتان لهما الأولوية هما الفعالية والكفاءة، إذ تتجاوز هاتان القيمتان جميع القيم الأخرى. فأصبحت الكفاءة عقيدة منفصلة عن الأهداف التي ينبغي أن تخدمها (cf. Stein, 2001). ونظراً للمكانة السامية للقيم ظلت نزاعاتها التي تعتبر في غاية الأهمية بالنسبة للخطاب في المجالات العامة، بعيدة عن الأنظار. ولكنها ظلت منتمية للمجال السياسي بأي حال من الأحوال. وكان لها نتيجة مهمة، لأنه عندما تكون صراعات القيم بعيدة عن الأنظار، يُثار سؤال حول الغرض الذي تسعى إليه السياسة. وذلك بالتحديد ما حدث مع أتباع مجال الإدارة العامة الجديدة الذين قالوا: لم نعد نرغب في السياسة بعد اليوم (cf. Bouckaert and Politt, 2001). الأمر الأكثر إثارة للدهشة هو أن السياسيين اتبعوا هذه الطريقة في التفكير، فقد أصبحت نقاشاتهم فنية بدرجة أكبر، حيث ركزت على اكتشاف الحلول المثلى بدلاً من توضيح القيم التي ينبغي وضعها في الاعتبار. وأصبح السؤال عن الكيفية جزءاً من الخطاب السياسي بصورة أكبر.

ولذلك، أصبحت الإدارة في النهاية قيمة في حد ذاتها وأصبح المديرون العموميون وبشكل متزايد ينظرون إلى السياسيين باعتبارهم مصدر إزعاج. ولم يعد هناك حاجة ماسة للسياسيين، إذ كانوا يناقشون الموضوعات نفسها التي يناقشها الموظفون العموميون، حتى إن كيتل (Kettle (2005, p. 68 يعكس العلاقة التقليدية بين السياسة والإدارة بقوله: «إن الإدارة العامة الجديدة متصلة بشكل حتمي بالسياسة. ولذلك، فإن الإصلاح الإداري متصل بالإصلاح السياسي، ويتصل الإصلاح السياسي بشكل مباشر بالمسائل الرئيسية للعلاقة بين الحكومة والمجتمع».

١١- "دولة القانون" الديمقراطية:

المعتقدات الأوروبية لديها ما تقدمه، والأمر لا يتعلق بكونها أفضل من المعتقدات الأنجلو سكسونية، ولكن ربما لكونها تؤكد بعض النقاط التي يبدو أنها أغفلت أو لم تحظ إلا بقدر قليل جداً من الاهتمام. فإذا وافقنا على أنه لا يتم السماح بتدخل الدولة إلا عندما يفشل السوق، فماذا إذاً يكون مبررها؟ وإذا وافقنا على أن الدولة لا تقتصر واجباتها على القيام بالوظائف الاقتصادية، لماذا إذاً توجد الدولة؟ وهل جميع الدول أم المقصود الدول الغربية فقط، هي الدول الديمقراطية، قائمة على سيادة القانون؟ وما مدى تناقض هذه المصطلحات.

إن قيم "دولة القانون" الديمقراطية تنطوي على مبدأ الشرعية وسيادة القانون. وبمعنى آخر، إن هذا النوع من الحكومات هي حكومة تستند إلى قواعد وإلى ما نطلق عليه اسم القانون الذي لم يخترعه قائد سياسي يسعى للحصول على مكسب شخصي، فالقانون من حيث المبدأ هو نتيجة لعملية صنع القرارات الديمقراطية. وقد أدى ما يسميه بعض الأشخاص الرسمية ويسميه آخرون بالبيروقراطية، إلى القدرة على توقع المنظمات العامة والاعتماد عليها.

ويعتبر الفصل بين السلطات كذلك إحدى قيمها، وذلك لأن سلطة الدولة قد تكون سلطة غاشمة. فالسلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة على الإطلاق وفقاً لما توصل إليه علم السياسة القديم. ولذلك فقد بُذلت الجهود لجعل الدولة أقل سطوة من خلال تقسيمها إلى وظائف مختلفة. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم وضع ضوابط وموازنات لمنع كل سلطة من أن تسلك طريقها الخاص بها.

ويتصل بهذا الأمر توفير الحماية القانونية للمواطنين وحماية الأحكام المستقلة من خلال المحاكم، فالسيطرة القضائية من خلال المحاكم المستقلة تُعد سمة مهمة من سمات هذا النوع من الدول.

لقد جلبت لنا "دولة القانون" الديمقراطية فكرة الحقوق الأساسية العالمية التي يمكن للمواطنين الأفراد المطالبة بها باعتبارها اعترافاً بحريتهم ومكانتهم في الفضاء العام.

هذه هي القيم السهلة نسبياً، إلا أنها تنطوي على فكرة أكثر أهمية – وهي التكيف مع التنوع، وهي الفكرة نفسها التي تشكل أساس الجمهورية الإجرائية. فلدينا قيم متباينة عن الحياة وعن العالم الخارجي وعن السياسة، ومن هنا فإن المهمة الأساسية للدولة تتمثل في كيفية التأقلم مع هذا الأمر.

١٢- التنوع:

تتيح "دولة القانون" الديمقراطية الفرصة للتكيف مع التنوع الموجود في المجتمع وفي الفضاء السياسي. فهي تنظم التنوع المجتمعي بطريقتين: الأولى: عن طريق سيادة القانون، والثانية: عن طريق مشاركة مواطنيها. فسيادة القانون تمنح المواطنين حقوقاً أساسية، إذ يحظى المواطنون بفرصة تنظيم أنفسهم دون تدخل من الدولة. وتؤدي هذه الحقوق إلى جانب سيادة القانون والمراجعة القضائية المستقلة إلى تحجيم سلطة الدولة. ويعتبر هذا إنجازاً عظيماً، على الرغم مما تشهده الممارسات اليومية من قصور، فلا زالت هناك الكثير من الدول التي تكافح من أجل الوصول إلى مثل هذا الوضع.

ولكن أهمية "دولة القانون" الديمقراطية لها حدود كذلك، فهي تقدم إجابات جزئية للمشكلات الكبرى فيما يخص مجال العمل العام الذي قد نختلف بشأنه. وتوجد تلك المسائل المستمرة التي جرى نقاشها والتي ستظل محور نقاش في المستقبل، مثل العلاقة والروابط بين الدولة والمجتمع وبين العام والخاص وبين الحكومة الديمقراطية والبيروقراطية وبين السياسة والإدارة وبين الحكومة المركزية والحكومة اللامركزية وبين الكفاءة وغيرها من القيم. ولدينا إجابات عن جميع هذه الأسئلة، غير أن الإجابات تختلف من مواطن لآخر وتتفاوت من حيث الزمن، ومن ثم فالإجابات التي نصوغها هي إجابات مؤقتة.

لذلك فإنه من غير المرجح أن تكون هناك إجابة واحدة عن هذه الأسئلة صالحة لجميع الأزمنة والأوقات ومناسبة للمواطنين في دولة ما كما هي مناسبة للمواطنين في دولة أخرى. فنحن لا يجمعنا تاريخ مشترك فحسب، بل من المرجح كذلك أنه سيكون لدينا ممارسات مختلفة في الإدارة العامة مستقبلاً. فالتنوع قيمة في حد

ذاتــه، ومن ثــم لا ينبغي تهديده بتبني عقيدة إدارة عامــة عالمية لها علاقة متوترة مع "دولة القانون" الديمقراطية.

وذلــك له توابع على ما نُعلمه ونتعلمه في الإدارة العامة، فالتنوع يُعد جزئياً نتيجة للتعدديــة التي قد نجدها في المجتمعات السياســية، ومن ثم فإن التنوع كذلك نتيجة للســمة الديمقراطية لعمليات صنع القرارات. أمــا المخرجات والنتائج فهي متباينة نتيجة للتواريخ المتباينة والنظم السياســية - الإداريــة المتباينة والتفضيلات المتباينة (cf. Politt, Van Thiel and Homburg eds., 2007). ومــن الصعــب تصدير هذه النتائــج من دولة إلــى أخرى ومن عالم إلى آخر بالطريقة التي يتم بها إضفاء الصبغة المؤسسية على عمليات صنع القرارات، وينبغي علينا أن نرحب بتنوع المجال ونعرب عن إعجابنا به، بدلاً من التعطش الشديد للتجانس.

١٣- التوترات بين القيم:

هنــاك الكثير من الملاحظات التي يمكن التوصل إليهــا عند المقارنة بين قيم "دولة القانون" الديمقراطية وقيم الإدارة العامة الجديدة (cf. Raadschelders, 2003; Zouridis, 2009).

أول هــذه الملاحظــات أن المنظمــات العامة لا تطبق فقط الأهــداف التي يضعها الآخرون بأقصى درجة فعالية ممكنة، لا من الناحية العملية، حسبما نعرف جميعاً أو يفترض أننا نعرف، ولا من الناحية النظرية. فالمنظمات العامة لها قيم خاصة بها، فهي أولاً وقبل كل شــيء قيم تتســم بالقوة في حد ذاتها، فكل قيمة منها موضوعة بطريقة تعزز القيمة الأخرى. ولقد ذكرت في أماكن أخرى بأن إضفاء الصبغة المؤسسية على القيــم في المنظمات العامة قد حل محل صــراع المنظمات الخاصة بعضها مع بعض، وصــراع المواطنين ضد المواطنين (Ringeling, 1993). وســوف أُنحِّي هذا الموضوع جانبــاً الآن، ولكن المنظمــات العامة ينبغي أن تعزز قيمة بعينهــا، ولا يتعلق ذلك بنوع القيم الإجرائية التي تعج بها رسالة المنظمة. ووفقاً لما ذكره نائب رئيس مجلس الدولة الهولندي، تجينك ويلينك (Tjeenk Willink (2010, p. 22، فإن التوجه نحو الســوق قلما يترك مساحة لقيم المؤسسات العامة وهويتها.

ونحن في طريقنا إلى المنتدى وقع حادث طريف، وربما لم يكن طريفاً على الإطلاق، فقــد غاب عن نظرنا خلال تطوير الإدارة العامة أن ننظر للدولة باعتبارها دولة، فقد أصبحت الدولة بالنســبة للإدارة العامة الجديدة نشــاطاً تجاريــاً. فقلما تجد فيما تبقــى من مجال الإدارة التقليدية تصوراً للدولة. ولم نتحدث حتى عن الدولة،

بــل تحدثنا عن الحكومــة، وبدا هذا الأمر أكثر حيادية وحميمية. فهي ليســت بمثل «خشونة» الدولة. ومكننا ذلك من الحديث عن مشكلات الحكم، أو عن توجيه الدفة. فهناك الكثير من الموضوعات ذات الصلة بشــكل كبيــر. إلا أن الدولة كدولة اختفت من المشــهد، وكذلك القيــم المتصلة بها. ونحن مضطرون لطــرح بيروقراطية ماكس فيبــر وراء ظهورنا، حيث اختفــى القانون تقريباً من منهج الإدارة العامة. وناقشــنا، بدلاً من ذلك، أدوات السياســة، حتى نجعل منها مشكلة مثالية مرة أخرى. وأوضحت روح الزمــن أنه ينبغي علينا أن نمتنع عن صنع القوانين لأنها لم تكن أداة فعالة. وكان الشــعار الذي رفعناه هو التخلص من اللوائح، كما أننا فقدنا قيم القانون من المشهد. لقــد كانت توضيحاً جيداً لرؤية فيشــر Fischer (1990) التي تقضي بأن القيم يكبح بعضها البعض وأن تأكيد الكفاءة سيحد من أهمية القيم الأخرى.

على الرغم من ذلك فالقانون لا يعد مشــكلة مثالية (cf. Zouridis, 2009). فالمســألة ليســت مســألة كيفية جعل الحكومة أكثر فعالية عن طريق ســيادة القانون. ولســنا علــى يقين فيما إذا ما كان باســتطاعتنا حتى أن نتحدث عن التطبيق الفعال للقانون أم لا، لأن القانون العام ليس أداة متاحة أو أداة يســهل اســتخدامها (cf. Ringeling, in: Salamon ed., 2002). فالقانــون ظاهرة مكلفة مليئة بالتناقضات كما أنه يتيح الفرصة للمشتغلين به لتقديم تناقضات. والقانون هو السبيل لتحقيق المثل العامة أو للحيلولة دون تحقيقها كذلك. ولذلك فإن من يركز على الفعالية والكفاءة فقط ليس لديه أدنى فكرة عن الغاية من وجود الدولة.

لقد فقدت الإدارة العامة الجديدة، أثناء سعيها الحثيث وراء إعادة اكتشاف الدولة، رؤيتها لما هو خاص جداً بشــأن النطاق العام. فلم تســتطع الإدارة العامة الجديدة أن تقتــرب من الطبيعة العامــة للمنظمات العامة. ولم يكن للحركة أي فكرة عن عمومية الدولة (cf. Habermas, 1969)، باســتثناء موقعها التكميلي للســوق. ولم تســتطع الإدارة العامــة الجديدة أن تتأقلم مع التنوع، وأي شــخص يفكر فــي الناحية المثالية يواجه مشــكلات مع إمكانية أن تعايش الممارســات المختلفــة بعضها مع بعض. هذه العقيدة هي عقيدة قاصرة ومحدودة ترتكز على تجاهل أوجه الاختلاف بين المنظمات العامة والخاصة. ويمكننا، مع أليســون Allision (1979)، أن نلاحظ أنها مستهدفة علــى جميع النواحي غير المهمة التي تكون فيها المنظمات العامة والخاصة متشــابهة بشكل كبير.

١٤- إعادة طرح القيم:

بُذلت جهود كبيرة على مدى التاريخ الطويل للتفكير في النطاق العام بغية إعادة طرح مشـكلة القيم. وأوضح فينسـينت أوسـتروم Vincent Ostrom أن التركيز على الجانب البيروقراطي لـلإدارة العامة أعمى النظام عن جانبهـا الديمقراطي (Ostrom, 1973). ولـذا كان ينبغي تكريم أوسـتروم في ذلك الحين. فذلك إنمـا يعني أن الإدارة العامة ينبغي أن تنطوي على أكثر من مجرد تحسين عمل البيروقراطية العامة. إذ إن موضوع الإدارة العامة ليس مقتصراً على إدارة أعمال المنظمات العامة فحسـب، كما أنه ليس مجـرد نظرية تنظيمية وضعت للقطـاع العام، بل يتعلق بكيفية عمـل "دولة القانون" الديمقراطيـة وكيـف ينبغي أن تعمل. ويتعلـق أيضاً بتنظيم عمليـة صنع القرارات الديمقراطية وسـيادة القانون. إن رؤى أوستروم الثاقبة كان يُقصد بها إعادة تحديد نطاق الإدارة العامة.

وبقدر ما كان توجه أوستروم جاذباً للانتباه، استُخلصت نتائج خاطئة. وقد أعطى أوسـتروم مبـرراً لذلك، لأنه وضع في مقابـل الدولة البيروقراطيـة، نموذجاً للدولة الديمقراطيـة. غير أن هذه الدولة الديمقراطية كانت تسـتند إلـى الرفاه الفردي. وكان المنهج المفضل عند أوسـتروم هو نظرية الاختيار العام. وكانت وحدته التحليلية هي الفرد، مما يجعل موقفه موقفاً مثالياً. ولذلك فقد اسـتبدل المسـتوى المؤسسـي للبيروقراطية بالمسـتوى الفردي. وكان بإمكانه الدفاع عن موقفه عندما استبدل هذا المستوى بمؤسسـة المواطنة، ولكنه لم يفعل، وبادل التنفيذ التقليدي للقانون بالنظرية الاقتصادية التي تتعلق بتعظيم الرفاه الفردي. فقد كان السـوق وليس البيروقراطية هو الذي أصبح أداة لتحسـين الرفـاه الفردي خلال الثمانينيـات. وبدا أن الطبيعة الديمقراطية للحكومة فُقدت، أو كما قيل، أن الأسـواق أصبحت أكثر ديمقراطية من البيروقراطيات. ومما نتشكك فيه أن ذلك، إذا اعتبرناه حقيقياً، ينطبق على الأسواق العامة الصناعية ذات العملاء غير المخيرين. وذلك موضع شك أيضاً نظراً لأن وضع القوانـين يمكن أن يعتبر نتاجـاً لصنع القرارات الديمقراطيـة، إلا أن التطور باتجاه السوق لم يكن يخطئه أحد.

بعد بضع سـنوات، طلب فوريسـتر Forrester وفيشـر Fischer إجـراء تحاليل للجوانب المعيارية للسياسة العامة (cf. Fischer and Forrester ed., 1987). وكانت الفكـرة تتمثل في إعادة تقديم القيم، وظلت هذه الفكرة، رغم أهميتها، مقتصرة على مجال السياسـة العامة، وكان الالتزام بهذه الفكرة حتى في داخل هذا المجال محدوداً

كذلك. وكانت أغلب الدراسات تركز على الأهداف المسلم بها وهي تلك الأهداف التي وضعها الساسة المسئولون. وأصبحت دراسات التقييم تخصصاً يجري فيه تقييم ما تم إنجازه تجاه هذه الأهداف المسلم بها. وقلما تساءل الباحثون أنفسهم عن مصدر هذه الأهداف ومن أين أتت وما إذا كانت نتائج سياسة ما تتصل بهذه الأهداف وفي أي ظروف طُبقت هذه السياسة.

يمكننا أن نستنتج من التحليل السابق أن ادعاء أنصار البراجماتية قد باء بالفشل، إذ من المستحيل إقصاء القيم عن ممارسات الإدارة العامة، كما أنه من المستحيل أيضاً إقصاؤها من قواعد السلوك. ولذلك فأنا أزعم بأنه ينبغي علينا، حتى نكتشف وضع الإدارة مرة أخرى، أن ندقق في القيم التي تأصلت فيها الإدارة العامة، كما ينبغي علينا أيضاً أن نحلل قيم المعتقدات المطبقة في القطاع العام، وأن نفكر في تكوين علاقات جديدة بين السياسة والإدارة.

إننا إذا قمنا بذلك فسنجد أنه إلى جانب التطورات والقيم التي نشهدها على مستوى العالم، فإننا سنكتشف أفكاراً تتصل بكاملها بالنظام السياسي الإداري الذي ندرسه. كما أننا سنكتشف قيماً عالمية إلى جانب القيم الإقليمية والقومية. فإننا، من ناحية، نكتشف توجهات عالمية، ونكتشف من ناحية أخرى تنوعاً في القيم. ونستنتج هنا أن التطور ليس بالشيء الذي تمثل فيه العولمة التطور الوحيد المؤثر، بل ينبغي أن نأخذ تنوع الإدارة العامة في الحسبان، ليس باعتبارها ظاهرة مؤقتة بل باعتبارها نتاجاً للقيم التي نمثلها محلياً وإقليمياً وعالمياً.

١٥- الدولة هي بالتأكيد دولة:

إذاً ما الذي لاحظناه في هذا الفصل؟ يبدو أن هناك نموذجاً مسيطراً قد تطور في الإدارة العامة، والذي نشير إليه باسم «النموذج الأنجلو سكسوني». وقد ظهر هذا النموذج نتيجة للتفكير البراجماتي الذي ساد مجال الفلسفة. ومن يعتنق هذا النموذج يحصل على مدرستين أخريين مجاناً هما: الأداتية* والإحجام عن القيم العامة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإدارة العامة الجديدة هي أحدث منتجات هذا النموذج، وهي مشهورة في عدد من الدول، بغض النظر عن أنظمتها السياسية.

* الأداتية: مدرسة مثالية ذاتية أسسها الفيلسوف الأمريكي جون ديوي John Dewey وأتباعه، وهي نوع من الذرائعية البرجماتية. وتنظر المدرسة الأداتية إلى المفاهيم والقوانين والنظريات والأفكار بوصفها مجرد أدوات ووسائل لحل المشكلات. المترجم

لقد فشلت عملياً محاولة إقصاء القيم عن الإدارة العامة بسبب عدد من النقاط. أولاً: أن المنظمات العامة تلعب دوراً مهماً في ترسيخ القيم داخل المجتمع، والقول بأنها تقوم "فقط" بتطبيق القانون هي إساءة فهم، إذ يمكن تطبيق السياسة عن طريق عدد من الأساليب الأخرى. ذلك فضلاً عن أن المنظمات العامة تتمتع بدرجات متفاوتة من حرية التصرف. ثالثاً: أن المنظمات العامة ليست منخرطة في تطبيق السياسة فحسب، بل هي منخرطة كذلك في وضع السياسات وصياغتها، فهي تتدخل في وضع الأهداف. كما أنه أصبح لها دور نشط في مجال الخطاب السياسي. ولا تكتمل دراسة هذه المنظمات إذا لم ننظر في القيم بشكل عام وننظر كذلك في القيم المختلفة.

أما من الناحية المعيارية فقد باءت محاولة إقصاء القيم عن الدراسة بالفشل، إذ إن اختيار تطبيق مبدأ إداري أو آخر يوحي بتبني قيم سياسية ورفض قيم سياسية أخرى. وقد أوضحنا هذه الرؤية بتحليل القيم المتعارضة لدولة القانون من ناحية وقيم الإدارة العامة الجديدة من ناحية أخرى.

ونستنتج بأن ممارسات الإدارة العامة تفتقر إلى الحيادية القيمية، وأن الإدارة العامة التي تُحجم عن دراسة هذه المشكلات القيمية هي بمثابة سفينة جانحة، فهي لا تستطيع دراسة الوضع بجميع جوانبه.

ينبغي عند دراسة قيم المدارس الموجودة في الإدارة العامة أن يكون النقاش بشأن القيم في صلب الإدارة العامة، وينبغي أن تكون الفلسفة السياسية جزءًا من المقرر. ويُعد هذا العمل أكثر من مجرد برنامج قصير في الأخلاقيات الحكومية، كما ينبغي أن يكون الاهتمام بالمسائل المعيارية والفلسفية السياسية أساساً لمجال دراستنا. فالمزيد من الاهتمام بهذه المشكلات يُعد أمراً ضرورياً في مجال الإدارة العامة.

لدينا على الأقل ثلاثة رؤى إضافية:

أولاً: أن الإدارة العامة تشتمل على مذاهب أكثر مما تشتمل عليه الإدارة العامة الجديدة. فكل منها يمتلك مجموعاته الخاصة من القيم والتي ينبغي دراسة كل واحدة منها وفقاً لذلك. وينبغي، على وجه التحديد، دراسة علاقتها بالأسس الديمقراطية والقضائية للدولة. وذلك يجعلنا على دراية بالتوترات بين القيم التي تعززها دولة القانون الديمقراطية ومدرسة الإدارة العامة الجديدة.

ثانياً: ينبغي في مجال الإدارة العامة أن يكون هناك مزيد من الاهتمام بالمشكلات المتعلقة بسيادة القانون وبالعمليات القانونية بل وأهم هذه المشكلات تلك المتعلقة بالطبيعة القانونية للحكومة. كما يمكن صياغة ذلك بشكل مختلف، إذ يمكننا القول بأن عناصر المعتقدات القارية وجدت لنفسها موطئ قدم في هذا المجال. ومن ثم فإن ذلك يتيح لنا إمكانية دراسة الدولة باعتبارها دولة وليس باعتبارها نوعاً من العمل المشلول أو المعوِّق الذي يتدخل عند فشل السوق. كما أنها ليست مكاناً لتعظيم المكاسب الفردية، فهي تتيح لنا إمكانية توجيه الاهتمام للقيمة وكذلك إلى القضايا الديمقراطية لما لها من أهمية جوهرية بالنسبة لممارسات الإدارة العامة. إن الإدارة دون معرفة الشخصية القضائية للدولة، ولوائحها القانونية ووظائفها، تعتبر دراسة غير مكتملة، إذ ينبغي أن تمنعنا معرفتنا بهذه الأمور من صياغة طروحات عن المنظمة العامة تتعارض مع قيم دولة القانون الديمقراطية.

ثالثاً: أن القيام بذلك سيتيح لنا أيضاً الفرصة لدراسة المسائل المتعلقة بظاهرة التنوع، فلطالما كنا على دراية بتبني المواطنين لقيم متباينة. وكان احترامنا لذلك يعد أحد المبررات التي دفعت باتجاه تطور التفكير البراجماتي. ولكن هذا التنوع في مجال الإدارة العامة يبدو أنه سيُستبدل بمخطط عالمي مشتق تقريباً من مدرسة الليبرالية الاقتصادية الجديدة. ولقد حولت الإدارة العامة الجديدة هذا المخطط إلى نص مكتوب. وفي هذا الصدد فإن هناك تفاوتاً بيننا في العديد من أوجه التفكير فيما يتعلق بالحكومة والحكم، فهل سيكون هناك مخطط واحد في المستقبل؟ ذلك أمر ليس مشكوكاً فيه فحسب، بل هو أمر خطير كذلك. فدولة القانون تتيح فرصة التكيف مع تنوع القيم، كما يتصل بذلك أيضاً الأفكار الخاصة بالحقوق العالمية والعمليات الديمقراطية، وهذا ما ينبغي أن يكون محور دراستنا للإدارة العامة، وذلك لكي ندرك أننا بحاجة لما هو أكثر من مجرد دورة في الأخلاقيات.

الفصل الثاني والعشرون
ماذا تعلمنا؟

لويس إف أجويلار
Luis F. Aguilar

١- مقدمة:

بصفتنا مهنيين وأكاديميين يهتمون بموضوعات الإدارة العامة، فإنه ينبغي علينا أن نحرص دائماً على ألا نكون أوصياء رجعيين متزمتين للمفاهيم أو الأساليب أو النماذج أو النظريات التي بنيت على أساس الكوارث الإدارية. وعلى الرغم من التزامنا الفكري المحض تجاه تلك المفاهيم والنماذج والأساليب باعتبارها وثيقة الصلة بحل مشكلات الإدارة العامة، فإنه يجب علينا ألا نسلم بأنها قد أثبتت جميعها من الناحية التجريبية صحتها أو وثاقة صلتها أو فائدتها أو منفعتها العامة.

وتوجد دائماً مخاطر الالتزام بالأساليب أو الأطر المفاهيمية الإدارية والتي قد تكون مبتكرة (أفكار تقدمية) من الناحية الأكاديمية وصحيحة من الناحية السياسية، ولكن لم تُحقق بشكل كامل النتائج المعرفية والعملية التي وعدت بتحقيقها. وإجمالاً، فإن التاريخ الفكري للإدارة العامة ليس متحفاً للكوارث وينبغي ألا يكون كذلك، ولابد ألا نقضي أوقاتنا في البحث و/أو الدراسة في موضوعات من وجهات نظر أو تخمينات غير مثمرة أو تتعارض مع مجموعة كبيرة من الأدلة والقرائن.

وتعتبر الجمعية الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة العامة (IASIA) مثالاً جيداً على كيفية استقبال الأطر المفاهيمية الجديدة ومقترحات إصلاح القطاع العام وكيفية فحصها ومناقشتها وتحسينها ونشرها بدون أية تفضيلات أيديولوجية متحيزة.

هذا الفصل وهو آخر فصول الكتاب سيناقش الموضوعات التالية لكونها وثيقة الصلة بمفهوم الإدارة العامة وحقيقتها:

- البحث عن التوازن بين المعرفة والممارسة بالنسبة للإدارة العامة.
- استعادة القيم والهرمية في الإدارة العامة.
- الدور الرئيسي للقيادة في القطاع العام.

- الأســلوب المتعدد التخصصات/المجالات لتدريس وتدريب موضوعات الإدارة العامة، وسأتحدث باختصار عن هذه النقاط الأربع:

٢- البحـث عـن التوازن المتعـدد الأبعاد بيـن المعرفة والممارسـة بالنسبة للإدارة العامة:

أكــد الكثير من العلماء ضرورة وأهمية وجود تــوازن حقيقي بين الأبعاد والمكونات المتنوعة للإدارة العامة. ويبدو أن الإدارة العامة بصفتها نظاماً ومهنةً وهيكلاً مؤسسياً تمر حاليًا بفترة توافق، إذ يحاول العلماء والممارسون إعادة بناء الوحدة المعقدة للإدارة العامة، وذلــك في محاولة منهم لتجميع وربط المكونات المفاهيمية المشــتتة والمعزولة والإصلاحات الفردية المنفصلة التــي حدثت في الماضي، وذلك لفهم وإدراك الترابط بــين العناصر القانونية والمالية والتنظيمية والإدارية والسياســية وغيرها من عناصر الإدارة العامة. ويبدو أن الأكاديميين والممارســين قد ملوا الطريقة غير المحايدة التي كان يُنظر بها إلى موضوعات الإدارة العامة لســنوات عديدة، وملوا كذلك الإبقاء على اعتراضــات غير مثمرة بين القطاعين العام والخاص فــي مقابل الحوكمة والحكومة وبــين النزعة الإدارية والبيروقراطية، فــي مقابل اللامركزية والهرمية، وبين الحكومة بأكملهــا في مقابــل برامج ومنظمات معينة ذات الأداء المرتفع، وبين الأســباب الفنية في مقابل التوجيهــات القانونية، وبين فاعلية التكلفة في مقابل الفاعلية الاجتماعية، وبــين الإدارة العامــة الموجهة إلى الداخل مــن خلال مجموعة واضحــة من الأوامر والمساءلة في مقابل الإدارة العامة الموجهة إلى الخارج والتي تركز على المواطن، وبين الالتزام بالإجراءات في مقابل محفزات الســوق، وبين المســاءلة السياسية في مقابل المســاءلة المهنية، وبين التوقع والتأكد من إجراء الحكومة في مقابل الاستعداد للتكيف مع تغيرات البيئة الاجتماعية، وبين المؤسســاتية الجديدة الاقتصادية باعتبارها إطاراً تحليلياً لتوضيح ســلوك الإدارة العامة في مقابل نظرية المنظمة باعتبارها إطاراً أكثر تناســبًا... إلخ. وهناك المزيد من الأســباب التي تفسر الإجهاد الذي أصابنا جراء ما بذلنــاه من جهد، ومنها أننا مولعون بالبحث عن الحلول الشــافية، غير أنه من الممكن أن يكون هناك أســلوب ما أو نموذج أو عملية أو إصلاح قد يقدم للقطاع العام صيغة معينة لحل المشكلات. وهناك نشاط واضح في الإدارة العامة يُنظر إليه على أنه نظام وحقيقة متعددة الأبعاد ومتعددة العوامل والتخصصات التي يمكن استعادتها.

يتجه الكثيـــر من العلماء إلى صياغة أو إعادة صياغـــة «المفهوم التركيبي» للإدارة العامـــة بعد ســـنوات من التجزؤ الفكـــري والواقعي بدلاً من مجـــرد التفكك التحليلي الذي شـــهده ذلك المفهوم خلال السنوات التي كانت تســـيطر فيها مكونات محددة أو التي كانت تحاول الســـيطرة على العناصر الأخـــرى. وعلى الرغم من وجود انتقادات معينة لـــلإدارة العامة الجديدة أو الهيكل البيروقراطي، فقد أوضح الكثير من العلماء بأنـــه لابد الآن من دمج المنهـــج الإداري مع المنهج الهرمي- البيروقراطي وأن الحكومة الهرمية يجب أن تتضمن المطلب الرئيسي، وهو تحقيق توازن مستدام للتمويلات العامة ومطالب المواطن بـــأداء جيد وفعالية التكلفة والفاعليـــة الاجتماعية وجودة المنتجات العامة والخدمات التي تركز على المواطن، إلخ.

وهنـــاك من هذا القبيـــل ما يمكن ذكره فـــي المجال الأكاديمي، وهـــو أن الاختيار العام، والمؤسساتية الاقتصادية الجديدة لابد أن يلحق بكليهما النماذج التي تصدر عن نظريـــة المنظمة الأكثر تعقيدًا. وأذكر القارئ في هذا الصدد بالنقاش الذي لا ينتهي، كما أذكره أيضاً باســـتخدام نظريات العميل الأساســـي لتوضيح الترتيبات والعمليات والســـلوكيات الإدارية. لقد حان الوقت للتغلب على التناقضات ومن ثم الانطلاق نحو رؤية متكاملة للإدارة العامة.

٣- القيم العامة والنظام الهرمي:

إن اســـتعادة القيم والنظام الهرمـــي لنظام الإدارة العامة والهيـــكل الحكومي يُعد محوراً أساســـياً، فعلى الرغم من وجود نبرة جدلية خلافية حول القيم المتناقضة في مقابل الأســـباب الفنية، والنزاهة الأخلاقية في مقابل القدرة الفنية، إلا أنه ينبغي أن نوضح أن معظم العلماء يؤكدون على الأهمية المطلقة للقيم وكذلك للقيم الديمقراطية المتعلقة بحقوق الإنســـان والحقوق المدنية والحقوق السياسية وحقوق المواطنة والقيم العامة للشفافية والمساءلة والتي – إن لم تُهمل – لم يكن يتم التركيز عليها بشكل كافٍ في الماضي القريب، في الوقت الذي كان يتم فيه التشديد على القيم الإدارية لفاعلية الاقتصاد وربما قيم السوق الخاصة أيضاً، وكذلك عندما كان يتم تأكيد الطرق الفنية الإدارية باعتبارها أدوات حاســـمة لتنفيذ وظائف عامة ولتحقيق أهداف السياســـات العامة والبرامج الإدارية.

لقد أوضح اســـتعراض بعض المشـــاركين لتقاليد الإدارة العامة الفارق الكلاسيكي بين السياسة والإدارة وبين نظام القيمة والمعرفة الفنية، وأوضحت أهمية القيم العامة

والدور الوظيفي للإدارة العامة في المساهمة في إنجازاتها. وجاءت معظم المشاركات في منطقة وسـط بين حيادية القيم والالتـزام الأيديولوجي. ومع ذلك، كان من المهم أن نتذكـر بوضوح أن العمليات الفنية للإدارة العامة تحاط بمجموعة من القيم العامة ومدمجـة في القيم العامـة والتي يجب أن توفر لها الدولـة والديمقراطية الليبرالية الضمانة والحماية لأنها تُعد المهمة الأساسية للإدارة العامة وذلك للإسهام في تحويل القيم العامة إلى حقائقٍ ومنافعٍ اجتماعية. وتهتم التكنولوجيا سـواء كانت أجهزة أو برامج بجعل القيم واقعاً تجريبياً. واعتقد أن الكثير من المشاركين طرحوا هذه الأسئلة وذكرونا بأهمية هذه الأسـئلة وشـروطها، إلا أن الإجابات الصحيحة والمرضية كانت لا تزال مبهمة في انتظار توازن دقيق وصحيح. وقد تسـاعد الدراسـات الكلاسيكية والحديثـة عن الموضـوع في الوصول إلـى طريقة لربط الأخلاق والأسـاليب والقيم والعمليات الإدارية بشكل مناسب.

لقد سارت الإسهامات الأخرى للمشاركين من قِبل الجمعية الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة العامة في الاتجاه نفسـه، وذلك لتسـويغ النظام الهرمي في الإدارة العامة من خلال الاسـتعانة بأسباب وجيهة. وأوضح المشاركون أنه بعد سنوات من التركيز على الأسـواق أو الشـبكات (وكذلك رفع القيود الحكومية والتنظيـم الذاتي واللامركزية والتنسـيق الذاتي واسـتخدام آليات السـوق في تقديم خدمات عامة والمنافسـة بين الهيئـات الإدارية داخل الحكومـة) وعدم اعتبارها آليات حكومية اختيارية فحسـب ولكنها الأفضل، لدرجة أن الكثيرين اعتقدوا أن النظام الهرمي كان عبئًا يعوق الابتكار والمرونة والإنتاجية والفاعلية والجودة وغيرها. وفي الوقت الحالي، وبعد انتهاء الأزمة العالميـة وتأثيرهـا المفاجئ في الاقتصاد الحقيقي، فـإن العامة - وليس فقط خبراء الإدارة العامـة - يدركـون الدور الرئيسـي الذي يلعبه النظـام الهرمي في الحكومة وفـي المجتمع الحكومي من خلال لوائح ومراقبة وتحكـم وقوانين واضحة فيما يتعلق بالمنظمات الداخلية للحكومة، كما أكد أيضاً بعض المشاركين الحاجة إلى إعادة صياغة الأوامر وقواعد المساءلة للتغلب على التجزؤ المعروف وعزل المنشآت الإدارية للحكومة والتي تؤدي إلى عدم الكفاءة الحكومية.

ويمكن أن يقال الشـيء نفسه عن الشـبكات. وتقدم الدراسة التجريبية للشبكات (شبكاتٍ بينية حكومية وشبكات اجتماعية حكومية أو شبكاتٍ القطاعين العام والخاص) مزيداً من الأدلة، على أن الشـبكات تحتاج وتنتج أنماطاً معينة من التسلسـل الهرمي (داخل وخارج الشـبكات) حتى يتسـنى لها القيام بوظائفها والاسـتمرار في مهامها ولتكون فعالة في تحقيق النتائج التي شجعت على تكوينها.

٤- القيادة:

بعد الاســتماع إلى الكثير من المشاركين الذين يتحدثون عن هذا الموضوع، كان من الواضح أننا نشــاركهم الموقف نفسه. فعودة النظام الهرمي لا ينتج عنه، بل ويجب ألا ينتج عنه، نماذج غير معاصرة من القيادة والســيطرة والســلطة التي لا تقبل النزاع. كما لا تكفي الشــرعية السياسية واســتحقاق القيادة لتمكين السلطات من السيطرة والتوجيه وحكم المجتمع – أو حتى أجهزته الإدارية – بشــكل فعال. ومن ثم يجب أن تجري ممارسة السطلة من خلال نموذج القيادة.

يذكر المشاركون أن الموقف هو موقف سديد حتى وإن احتاج تسويغه إلى المزيد من الأدلة التجريبية. وفيما يتعلق بالمادة المعرفية الغامضة للقيادة، فقد اتفق الخبراء على أن السمات الضرورية للقيادة العامة تكمن في الأهداف والرسالة والنتائج والشخصية الموجهة نحــو الإنجاز والملتزمة تمامًا بتحقيق النجاح، حتــى يتمكن القادة من تحديد توجه المنظمة التي يقودونهــا وتحفيزها ودعمها لتحقيق الأهداف المتفق عليها، لأنهم محل ثقة زملائهم وموظفيهم (وذلك لأسباب وجيهة)، وهم لذلك يتمتعون بالقدرة على التواصل والإقناع وقادرون على جعل المنظمة تتواءم مع التغيرات التي تطرأ على البيئة. إن كيفية جعل رجال الســلطة العامة قادة يتمتعون بالمهارة في قيادة وتوجيه المنظمات الحكومية والمجتمع هي مسألة لا تزال من المعضلات المعرفية التي لم تُحل بعد بقرائن وبراهين مؤكدة.

والنقطة الأخيرة في التقرير تتعلق بأنشطة تدريس وتدريب الإدارة العامة والتي تم تطويرها بمزيد من التفصيل في مجموعات عمل محددة. واتفقت ملاحظات وتوصيات المشاركين تماماً مع الآراء المفاهيمية للكونجرس، إذ أكدوا جانب التخصصات المتعددة بصفتــه مطلباً ضرورياً، والذي يقضي بأن تكون معرفة القانون العام والاقتصاد العام أو التمويل والإدارة العامة والسياســة العامة والعلوم السياسية والعلاقات الدولية هي المحتويات الأساســية وهي المراجــع الخاصة بتعليم وتدريــب الإدارة العامة. كما أن الجميــع ينــادي بتحقيق درجة أفضل من التــوازن بين المنظــور القضائي وهو الأكثر شــيوعاً على نحو تقليدي وبين العلوم السياسية والاجتماعية الأخرى. كما تم التأكيد بشــدة على أهمية الأخلاق العامة وتدريب الطلاب والممارسين على الالتزام بالأخلاق العامة، وذلك ســعياً وراء مزيج فعال من الأخلاق والأســاليب في الدورات التدريبية والتي تســتهدف تطوير مستوى النزاهة الأخلاقية لدى الموظفين الحكوميين وقدراتهم الفنية.

نبذة عن المؤلفين

لويس إف. أجويلر Luis F. Aguilar يشــغل حالياً منصب مدير معهد السياســة العامــة والحوكمــة Institute of Public Policy and Governance فــي جامعــة جوادالاهارا University of Guadalajara (المكسيك). وأصبح منذ عام ٢٠٠٦ عضواً في لجنة خبراء الإدارة العامة بالأمم المتحدة UN Committee of Experts on Public Administration وحاصــل على لقب الباحــث الوطني الفخري Emeritus National Researcher (المكســيك). وكتــب أجويلر عدداً من المقــالات المتخصصة في مجال السياسة العامة والإدارة، كما نشر مؤخراً كتاب الحوكمة والإدارة العامة Gobernanza ye Gestion Publica (٢٠١٢، الطبعــة الرابعة). ويحاضر لويس بشــكل منتظم في إســبانيا ودول أمريكا اللاتينية ويعتبر مرجعاً في السياسة العامة والإدارة والحوكمة. ويتصل موضوع دراسته الحالية بحوكمة الشركات في القطاع العام.

هوارد أر. بالانوف Howard R. Balanoff هو أســتاذ كرســي ويليام ب. هوبي للخدمة العامة William P. Hobby Endowed Chair for Public Service ويشــغل منصب مدير مركز ويليام ب. هوبي للخدمة العامة William P. Hobby Center for Public Service في جامعة ولاية تكســاس Texas State University التابع لبرنامج المدير العام المعتمد بتكساس Texas Certified Public Manager (CPM) Program. وقد حاضر الدكتور بالانوف في السياســة العامة والإدارة في جامعة تكســاس لأكثر من ٣٥ عاماً وقد حصل خلال مسيرته الأكاديمية على عدة جوائز على مستوى الدولة وعلى مســتوى الولاية نظير تدريســه وعمله. وتم انتخابه زميلاً للأكاديمية الوطنية لــلإدارة العامــة Fellow of the National Academy of Public Administration. ونــال «جائزة تيريل بلودجيــت للتدريــس» Terrell Blodgett Teaching Award من رابطة الإدارة بولايــة تكســاس Texas City Management Association بالإضافة إلى جوائز دونالد ستون وبول فان رايبر لخدمة المهنة Donald Stone and Paul Van Riper Service to the Profession Awards مــن الجمعيــة الأمريكية للإدارة العامة American Society for Public Administration (ASPA). والدكتــور بالانــوف حاصــل على بكالوريوس الآداب في العلوم السياســية والتاريخ من كلية هنتر بجامعة سيتي Hunter College of the City University في نيويورك. وحصل على رسالتي الماجســتير والدكتوراه في التخطيط الحضري والإقليمي من جامعة تكســاس إيه آند إم Texas A&M University. وقــد تقاعــد وهو في رتبة رائد في ســلاح الطيران

الأمريكي. وهو متزوج من ماريلين أوتشي بالانوف Marilyn Ucci Balanoff ولديهما ابنتان هما إيمي وإيميلي بالانوف.

إيميلي بالانوف Emily Balanoff هي أستاذ العلوم السياسية المساعد في جامعة ولاية تكساس. وهي مدير مشروع سابق في معهد أنيت شتراوس للدراسات السياسية Annette Strauss Institute in Political Studies في جامعة تكساس في أوستين. وقد حصلت بالانوف على درجة الدكتوراه في دراسات الاتصال مع التركيز على الدراسات غير الهادفة للربح من جامعة تكساس في أوستين. وشغلت الدكتورة إيميلي منصب مساعد قانوني في مجلس النواب بولاية تكساس.

ماريلين بالانوف Marilyn Balanoff هي عضو هيئة تدريس بإدارة التعليم المستمر بجامعة ولاية تكساس. وهي مدير أحد البرامج في برنامج المدير العام المعتمد بتكساس. والسيدة بالانوف حالياً هي عضو في فرع وسط تكساس Central Texas (CENTEX) Chapter بالجمعية الأمريكية للإدارة العامة. كما تشغل منصب عضو مجلس إدارة تنفيذي ورئيس سابق للاتحاد الوطني للمدير الحكومي المعتمد National Certified Public Manager (CPM) Consortium.

رائد م. بن شمس Raed M. Ben Shams هو المدير العام المؤسس لمعهد الإدارة العامة في البحرين «بيبا» Institute of Public Administration in Bahrain (BIPA). والدكتور رائد هو من جعل من بيبا شريكاً مفضلاً لبناء القدرات في القطاع العام البحريني. فقد استطاع معهد بيبا، بعد خمس سنوات من عمله، أن يطور حزمة كبيرة من البرامج التدريبية لجميع أطياف الموظفين العموميين. كما طور أيضاً خدمات أساسية تحمل توقيعه في مجال الاستشارات وهو بصدد تدشين أنشطته البحثية بإنشاء بيت خبرة للخدمة العامة في المنطقة. حصل الدكتور بن شمس على ميدالية الاستحقاق من الدرجة الرفيعة Medal of Highest Level of Competence من جلالة الملك نظير ما قدمه للمعهد من إنجازات. وهو حاصل على شهادة الدكتوراه في الإدارة من جامعة برادفورد Bradford University وحاصل على درجة الماجستير في العلوم من جامعة ليدز Leeds University وشغل مناصب حكومية كبرى قبل الالتحاق بالمعهد. كما شغل منصب السكرتير العام المساعد للشئون المالية والإدارية في مجلس الوزراء ومدير دائرة الإحصاء في الجهاز المركزي للمعلومات.

ريك تي. بورست **Rick T. Borst** هو طالب في كلية الإدارة العامة بجامعة رادبود نيميجن Radboud University Nijmegen بهولندا. ونشر ريك بورست مقالتين في صحف قومية لها علاقة بإدارة الموارد البشـرية فـي القطاع العام. وهو حالياً طالب مساعد في جامعة رادبود نيجميجين. وبصفته طالباً باحثاً فإنه يقوم بتدريس دورات متنوعة للطلاب.

جيـرت بـوكارت **Geert Bouckaert** هو رئيس المعهد الدولي للعلوم الإدارية (IIAS (International Institute for Administrative Sciences (IIAS) (2013- 2016). وقـد شغل بوكارت منصب رئيس المجموعة الأوروبية للإدارة العامة European Group for Public Administration (EGPA) (٢٠٠٤ - ٢٠١٠) ورئيس اللجنة الاستشـارية للبرامج والبحوث Programme and Research Advisory Committee (PRAC) (2010 - 2013.

وبوكارت هو أسـتاذ في معهد الإدارة العامة Public Management Institute (كلية العلوم الاجتماعية) في كوليفن Kuleuven، بلجيكا. وشغل منصب مدير معهد الإدارة العامـة (IVO-KULeuven) فـي الفترة من عام ١٩٩٧ وحتى عام ٢٠١٢. وتشـمل اهتماماته البحثية والتدريسـية الإدارة العامة وإصلاحـات القطاع العام وإدارة الأداء والإدارة المالية. كما أنه أسـتاذ زائر في جامعة بوتسـدام University of Potsdam (ألمانيا).

يشـارك بوكارت في عدة شـبكات دولية من بينها: الشبكة السويسرية للإدارة العامـة Swiss Public Administration Network (SPAN) واللجنـة الفلمنكيـة الحكوميـة لكفاءة وفعالية القطـاع العـام Flemish Governmental Commission for the Efficiency and Effectiveness of the Public Sector واللجنـة العلميـة الفرنسـية للتوجيه العام لـلإدارة والخدمة العامة التابعة لوزارة الموازنة والحسـابات العامة والوظيفة العامة في باريس، فرنسا the French Comite Scientifique of the Direction Generale de l' Administration et de la Fonction Publique of the Ministere du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique in Paris, France. كما شارك في شبكة كوست أكشن لوكرف COST Action LocRef (إصـلاح الحكومة المحليـة Local Government Reform)، والمجلس الاستشـاري لكورفينـوس بودابسـت Corvinus Budapest Advisory Board والمجلـس العلمي للمراجعة الفرنسية للإدارة العامة Counseil scientifique de la Revue Francaise d' administration publique (ENA)، والمعهـد البلجيكي لـلإدارة العامة Belgian

Institute of Public Administration ورابطـــة VVVB- الفلمنكيـــة للعلوم الإدارية VVBB-Flemish Association of Administrative Sciences والمجلس الاستشاري الدولي لماجســتير الإدارة العامة في جامعة بوكونوي Bocconi University. كما أنه منســق المنظمات الحكومية في فلاندرز (بلجيكا). حصــل جيرت بوكيرت على عدة جوائز دولية تقديراً لإســهاماته العلمية في مجال الإدارة العامة. ونشــر البروفيسور بوكارت العديد من الكتب والمقالات عن إصلاح الإدارة العامة.

تشي-تشون تشين Chi-chun Chen هي مرشحة للحصول على قبول من كلية السياسة والإدارة العامة بجامعة تايبيه القومية في تايوان National Taipei University. ويركز بحثها على الإدارة العامة والسياسة العامة والحكومة الإلكترونية والقيادة. وهي باحث مشــارك Research Associate في مركز الرأي العام والسياسة العامة بجامعة تايبيه للتعليـم Center for Public Opinion and Public Policy Taipei Municipal University of Education. وقــد نشــرت آخر ورقة بحثية لها في عام ٢٠١٢ بعنوان تأسيس مؤشرات للحكومة الإلكترونية: المساءلة The Establishment of Indicators for E-Government-Accountability، جريــدة الإدارة العامة الصينية The Journal of Chinese Public Administration، (ص. ٢٢١-٢٤١).

ليلــى البرادعــي Laila El Baradei هــي عميد مشــارك لكلية الشــئون الدولية والسياســة العامة School of Global Affairs and Public Policy (GAPP) وأستاذ الإدارة العامة في قســم السياسة والإدارة العامة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة The American University in Cairo (AUC)، مصر. وحصلت الدكتورة ليلى على درجة الدكتــوراه في الإدارة العامة من جامعة القاهرة وكانت عضو هيئة تدريس في قســم الإدارة العامة بجامعة القاهرة لما يربو على أربعة عشر عاماً قبل أن تنتقل إلى الجامعة الأمريكية في القاهرة. ولها العديد من الاهتمامات البحثية ونُشر لها عدد من المقالات والفصول في مجالات إدارة التعــاون التنموي وإدارة الانتخابات واللامركزية والتغيير التنظيمي وإصلاح الإدارة العامة والحوكمة وعمالة الأطفال وخفض العمالة والمساءلة. وكانت الدكتورة ليلى البرادعي أحد أعضاء الفريق المســئول عن إعداد تقرير التنمية البشرية لمصر عن أعوام ٢٠٠٤ و ٢٠٠٨ و ٢٠١٠، كما شاركت في إعداد تقرير الأهداف التنموية للألفية: التقرير القطري الثاني عن عام ٢٠٠٤، والتحليل البيئي لمصر والذي نشره البنك الدولي عام ٢٠٠٥. وتشغل الدكتورة ليلى البرادعي حالياً منصب الرئيس المساعد لمجموعة عمل المجموعة الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة العامة (IASIA) عن النوع (ذكور أو إناث) والتنوع في الخدمة العامة.

جيانفرانكو داليسيو Gianfranco D'Alessio أستاذ القانون الإداري في جامعة روما تري University Roma Tre حيث شغل بها منصب مدير إدارة المؤسسات العامة والاقتصاد والمجتمع في الفترة من ٢٠٠٦ وحتى ٢٠١٢. وهو منسق قسم القانون الإداري في كلية دراسات الدكتوراه الدولية في القانون والاقتصاد International Doctoral School in Law and Economics «توليو أسكاريلي Tullion Ascrelli» (منذ عام ٢٠٠٨). وهو مدير الدورية الإلكترونية «Poteri Pubblici e mercati» وعضو في هيئة تحرير الدوريات التالية: «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni» و «Amministrativ@mente» و «Quale Stato». وتتركز بحوثه حول المشكلات الأساسية للإدارة العامة والتنظيم الإداري وإدارة الأعمال العامة والخدمة المدنية والخدمات الثقافية والتخطيط الحضري والأعمال العامة. وعمل جيانفرانكو رئيساً لمجلس الإدارة أو شارك في مجالس الإدارات واللجان التابعة لمدارس الإدارة الإيطالية وتلك التابعة للعديد من المؤسسات العامة الأخرى. كما قام جيانفرانكو بتأليف كتابين La nouva dirigenza pubblica, Philos 1999) و L'amminisrazione come (professione, Il Mulino, 2008 وله أكثر من خمسين مقالة عن إدارة الأعمال العامة والخدمة المدنية.

جون ماري كاوزيا John-Mary Kauzya هو رئيس فرع قدرة الإدارة العامة التابع لشعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية وهي شعبة تابعة لإدارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية ومقره الأمم المتحدة بنيويورك، حيث كان يعمل منذ يوليو ١٩٩٩. وقبل الانضمام إلى الخدمة المدنية الدولية في الأمم المتحدة، قام بالتدريس في جامعة ماكريري Makerere University بأوغندا، وكان يعمل نائباً لمدير معهد الإدارة في أوغندا Uganda Management Institute واستشارياً دولياً في أفريقيا في مجالات متنوعة من الحوكمة والإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة أغلبها في دول ما بعد الصراعات ليقدم المشورة بشأن تعزيز قدرات الحوكمة والإدارة العامة في أوغندا ورواندا وإثيوبيا وموزمبيق وأنجولا والصومال وجنوب أفريقيا وتنزانيا وليبيريا وكينيا وجزر القمر وكوسوفو. وقد تركز عمله ومؤلفاته في إصلاح الخدمة المدنية واللامركزية وإدارة الحوكمة المحلية وبناء القدرات من أجل إدارة الصراع وإعادة الهيكلة البرلمانية والتخطيط الإستراتيجي والمراجعة التنظيمية والتقييم وإعادة الهيكلة وتخطيط الشركات وتقييم الاحتياجات التدريبية وتصميم السياسة العامة والبرمجة والتقييم إلى جانب تنمية القدرات القيادية للقطاع العام».

موسيز ن. كيجوندو Moses N. Kiggundu هو أستاذ الإدارة والعمل التجاري الدولي في مدرسة سبروت للأعمال Sprott School of Business، جامعة كارلتون Carleton University (www.sprott.carleton.ca)، أوتاوا، أونتاريو، كندا. وهو يحاضر ويشرف على طلاب جامعيين في كندا وخارجها. ويركز في بحوثه على الممارسات الإدارية وإدارة الأعمال في الدول النامية والاقتصادات الناشئة. وهو يعمل مستشاراً لمؤسسة بناء القدرات الأفريقية African Capacity Building Foundation (www.acba-pact.org) ويشارك في إعداد ونشر تقارير مؤشرات القدرة الأفريقية African Capacity Indicators (ACI). ويعمل بالتعاون مع منظمات دولية وأممية متنوعة لتطوير نظرية وممارسة إدارة العمل الأفريقي والإدارة العامة بما في ذلك الدراسة التي أجريت على عشرة دول والتي كان عنوانها «تكلفة الحجم والإصلاحات الإدارية في أفريقيا"(Size Cost and Administrative Reforms in Africa (United Nations, 1991. ومن بين أعماله المنشورة كتاب: إدارة العولمة في الدول النامية واقتصادات التحول: بناء القدرات من أجل عالم متغير Managing Globalization in Developing Countries and Transition Economies: Building Capacities for a Changing World (Greenwood, 2002)، وكتاب إدارة المؤسسات في الدول النامية: منهج تشغيلي وإستراتيجي Managing Organizations in Developing Countries: An Operational and Strategic Approach (Kumerian Press, 1989). يمكن التواصل معه على البريد الإلكتروني التالي: moses_kiggundu@carleton.ca

كريستيان ج. لاكو Christian J. Lako حاصل على درجة البكالوريوس في علم الاجتماع من جامعة أوتريخت Utrecht University في عام ١٩٧٦ ونال درجة الماجستير في علم الاجتماع من الجامعة نفسها، ثم حصل على درجة الدكتوراه من جامعة رادبود نايميجن Radboud University Nimengen، بهولندا (١٩٨٨). وعمل في عام ١٩٨٩ باحثاً في فولبرايت Fulbright في مدرسة نيوجيرسي الطبية New Jersey Medical School (الولايات المتحدة). ويعمل حالياً أستاذاً مشاركاً في قسم الإدارة العامة بجامعة رادبود نايميجن، في هولندا. ونُشر له أكثر من ٧٠ مقالة في دوريات قومية ودولية. وكان دكتور كريستيان لاكو محكماً علمياً في دورية العلوم الاجتماعية والطب Social Science & Medicine ودورية تحليل الرعاية الصحية Health Care Analysis ودورية BMC لبحوث الخدمات الصحية BMC Health Services Research ودورية الصناعات الخدمية Service Industries Journal.

إليزابيث كاوما لوانجا Elizabeth Kawuma Lwanga هي مدير المكتبة بمعهد الإدارة الأوغندي Uganda Management Institute. وتنصب اهتماماتها البحثية في مجالات المعرفة والإدارة والإبداع وإدارة المعلومات وإدارة السجلات. ونُشر لها أوراق بحثية كان من بينها: نجاح نقل المعرفة بين موظفي المعلومات في المؤسسات العامة العليا للتعليم في أوغندا: دور تكنولوجيا المعلومات (٢٠٠٩)، هل تؤثر ممارسات إدارة المعرفة في مؤسسات التعليم على الإبداع: نتائج تجريبية من معاهد التنمية الإدارية Journal of the National Council for Higher Education) ٦(٢)، ٢٠٠٩)، إدارة السجلات في مؤسسات التعليم العالي في أوغندا، هل يمكن لسياسات الموارد البشرية أن تنقذ المؤسسة؟ (World Journal of Social Sciences 2(2):74-83)، تحديات إدارة السجلات الإلكترونية في مؤسسات التعليم العالي في أوغندا: حالة دراسية حول سجلات الطلاب.

دونج مينجفا Dong Mingfa أستاذ مساعد ونائب عميد مركز التدريب المحلي Domestic Training Center في الأكاديمية الصينية للحوكمة Chinese Academy of Governance . ويركز مينجفا بشكل رئيسي على العمل البحثي وعلى تنفيذ التدريب القيادي على المستوى الوزاري وعلى مستوى الإقليم في الصين كما يهتم بتدريب المسئولين الأجانب التابعين لدول أخرى. ويركز في عمله على وجه التحديد على تطوير التدريب الإداري لدى المسئولين الحكوميين، وعلى تحسين القيادة. وكانت رسالته لنيل درجة الدكتوراه عن نظام ضمان الجودة لتدريب الموظفين المدنيين هي أول رسالة في الصين تتخذ من «جودة تدريب الموظفين المدنيين» موضوعاً لها. وتضم أعماله الكتب التالية: «الإمكانيات والميول وقدراتك»، و«المجموعة الرائدة وآلية تقييم الموظفين المدنيين وكيف تجعل كتابتك للوثائق على أكمل وجه». وتضم أوراقه البحثية «بحثاً عن إستراتيجية تطوير التدريب العلمي للموظفين المدنيين في الصين»، و«تحليل وتطوير المستوى التدريبي للمدرب المحترف» و«لتوفير مناخ تدريبي داعم لتدريب الموظفين المدنيين» و «التنوير: من التوجه الجديد لتدريب موظفي الخدمة المدنية البريطانيين» و«كيف تجعل منتجات «أبل» من التدريب عالي الجودة»، وغير ذلك.

ليبوهانج م. ب. موثاي Lebohang M. P. Mothae تشغل حالياً وظيفة نائب السكرتير التنفيذي للجمعية المسيحية للصحة في ليسوتو Christian Health Association of Lesotho (CHAL). وعملت محاضرة للإدارة العامة وإدارة الموارد البشرية في جامعة فري ستيت University of Free State وجامعة ليمكوكوينج

للتكنولوجيا الإبداعية Limkokwing University of Creative Technology على التوالي. وتركز بحوثها على السياسة العامة مع تركيز خاص على تنفيذ السياسات العامة والقيادة والحوكمة والحكومة المحلية والإدارة. ومن بين أحدث مؤلفاتها ما يلي: تعزيز قدرة الدولة لتلبية معضلات تطبيق السياسة العامة (Journal of Public Administration, 2008)، التدريب كأداة جوهرية لتحول ناجح في الحكومة المحلية: تطوير ثقافة التعلم في البلديات (Journal of Public Administration, 2008)، قيادة مرتكزة على الإستراتيجية لتحسين تطبيق السياسة العامة واستدامة الحوكمة الرشيدة (Journal of Public Administration, 2007).

ماري بساسا موهندا Mary Basaasa Muhenda محاضر أول في معهد الإدارة في أوغندا Uganda Management Institute بقسم الدراسات العليا. وهي حاصلة على درجة دكتوراه في إدارة المعرفة باعتبارها مجالاً بحثياً من جامعة العلوم University of Science في ماليزيا. ولها أكثر من ٢٠ عاماً من العمل الأكاديمي ونشرت العديد من الكتابات في مجالات إدارة المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات وإدارة المعرفة والشراكات الدولية والمؤسسات العليا للتعلم. ويمكن التواصل معها على البريد الإلكتروني التالي: mmuhenda@yahoo.com.

ديفيد سي. أورازي Davide C. Orazi مسجل لنيل درجة الدكتوراه من جامعة ملبورن University of Melbourne، بأستراليا. وتتركز اهتماماته البحثية على التسويق العاطفي وأساليب القيادة وعمليات اتخاذ القرارات والسياسة العامة. ويعمل حالياً على رسالته عن إعلانات الخدمة العامة المستندة إلى الخوف.

أرثر رينجينج Arthur Ringeing أستاذ شرفي في الإدارة العامة في جامعة إيرازموس روتردام Erasmus University Rotterdam، بهولندا. ودرس العلوم السياسية في الجامعة الحرة Free University، بأمستردام. وكان أستاذاً مساعداً في جامعة نيميجن Nijmegen وتم تعيينه أستاذاً في روتردام عام ١٩٨١. وتدور مجالات اهتمامه حول السياسة العامة والدراسات الشرطية ومشكلات الديمقراطية والحكومة المحلية. وهو حالياً عميد برنامج ميتروبول Metropool Program التابع للمدرسة الهولندية للإدارة العامة the Netherlands School of Public Administration في لاهاي. ومن بين مؤلفاته: Het imago van de overhead (صورة الحكومة The image of Government، الطبعة الثانية ٢٠٠٤) وبين الابتعاد والمشاركة Between Remoteness and Involvement (٢٠٠٧). كما قدم استشارات لمؤسسات عامة

حـــول مجموعة متنوعة من المســـائل، وهو رئيس لجنة الاعتماد فـــي الرابطة الأوربية لاعتمـــاد الإدارة العامـــة the European Association for Public Administration Accreditation.

سـفيان ب. م. صحــراوي Sofiane B. M. Sahraoui هــو نائــب المديــر العــام لمعهــد الإدارة العامة في البحرين، وزميل بحث مشـــارك في مدرســـة جامعة برونيل للأعمـــال Brunel University Business School بالمملكـــة المتحـــدة، وعضو هيئة تدريس زائر في مدرســـة البحر الأبيض المتوســـط لإدارة الأعمـــال Mediterranean School of Business بتونس، ورئيـــس المعهد العربي للحوكمة Arab Governance Institute. قام الدكتور سفيان صحراوي بالتدريس وتولي رئاسة قسم نظم المعلومات بجامعة البحرين والجامعة الأمريكية في الشـــارقة، حيث عمل رئيســـا لمجلس الكلية. والدكتور صحراوي حاصل على درجة الدكتوراه من جامعة بتسبرج Pittsburgh (Katz Graduate School of Business) وحصل على درجة الماجستير في العلوم من جامعة أكســـفورد. وتركز بحوثه بشـــكل أساســـي على الحوكمة والتصميم التنظيمي. وقام بإعداد دراســـات استشارية كبرى على التصميم التنظيمي وإدارة التغيير في مجموعة متنوعة من الهياكل وفي الغالب في التعليم العالي والقطاع العام. كما قام بتوثيق بعض هذه الأعمال في أكثر من ٤٠ مؤلفاً بحثياً في كبرى المؤسسات الدولية.

ريموند ســانر Raymond Saner هو أستاذ شرفي في جامعة بازل University of Basle في قســـم العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال ويقوم بالتدريس في ساينســـيز بو Sciences Po، في باريس (خبيراً في الشئون العامة) وفي جامعة لونبيرج Luneburg University (خبيراً في إدارة الاســـتدامة). وتركـــز بحوثه على الإصلاحات الإدارية العامـــة (مثل التنســـيق بين الـــوزارات في صناعة السياســـة على مســـتوى الحكومة المركزية) والتعاون بين القطاعين العام والخاص (مثل تمويل الصحة العالمية من خلال موارد التمويل الخاصة) وبناء القدرات من أجل التنمية (مثل سياســـة الحد من الفقر في قطاع الصحة والتوظيف والزراعة) والتحســـينات فـــي مجال التعليم والتعلم (مثل ضمان جودة التدريب أثناء الخدمة). وقد أجرى البروفيســـور ســـانر بحوثاً دولية عن كفـــاءة وفعالية التدريـــب أثناء الخدمة. وهو محكم للدوريـــات المتخصصة في مجال الإدارة، كمـــا أنه مؤلف للعديـــد من الكتب والمقالات الدورية، ويعمل مســـئولاً تنفيذياً في مؤسســـات احترافية مثل أكاديمية التغيير Academy of Change، حيث يشـــغل منصب عضو مجلس إدارة في شعبة التطوير التنظيمي والتغيير (2002-2004). وهو

مؤسس مساعد لمركز التنمية الاجتماعية والاقتصادية Centre for Socio-Economic Development (وهو مؤسسة غير حكومية متخصصة في البحوث والتطوير) ومقره جنيف، ومتخصص في البحوث الاجتماعية والاقتصادية وإصلاح الإدارة العامة وبناء القدرات من أجل التجارة والتنمية.

أباخولوا موسيز سيندين Abakholwa Moses Sindane أستاذ الإدارة العامة بإدارة شئون الأعمال العامة في جامعة فري ستيت University of Free State، بجنوب أفريقيا. وهو رئيس مساعد لمجموعة عمل المجموعة الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة العامة (IASIA) بشأن المساءلة والثقافة والثقة. وتركز بحوثه حالياً على القيادة الأخلاقية والاحترافية.

إيلي سوفيانتي Ely Sufianti هي محاضرة في مدرسة الإدارة School of Administration بالمعهد القومي للإدارة العامة National Institute of Public Administration بجمهورية إندونيسيا. وتركز بحوثها على تنمية الموارد البشرية والقيادة العامة والتخطيط. وهي الآن مرشحة لنيل درجة الدكتوراه من مدرسة التصميم العمراني والتخطيط وتطوير السياسات، بمعهد باندونج للتكنولوجيا Bandung Institute of Technology.

ميشيل م. تشيويو Michel M. Tshiyoyo محاضر ومرشح لنيل درجة الدكتوراه في مدرسة إدارة الأعمال العامة والإدارة في جامعة بريتوريا University of Pretoria. وتركز اهتماماته البحثية على: القيادة والحوكمة والتطوير التنظيمي. وهو عضو في الاتحاد الدولي لمدارس ومعاهد الإدارة العامة (IASIA) ورابطة مدارس وأقسام الإدارة العامة وشئون العمل الجنوب أفريقية (ASAADPAM) ورابطة الإدارة العامة وشئون العمل الجنوب أفريقية (SAAPAM). وتضم أحدث مقالاته المنشورة: تقديم الخدمة العامة في جمهورية الكونغو الديمقراطية: نظرة عامة على القيادة والحوكمة واستجواب السياسة العامة (Journal of Public Administration, 2009)، الخدمة المدنية في جمهورية الكونغو الديمقراطية (African Journal of Public Affairs, 2011)، تقديم الخدمة العام في الحكومة المحلية في أفريقيا: نظرة مقارنة (باحث مشارك: African Journal of Public Affairs, 2011)، التحديات القيادية الحالية في أفريقيا: حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية (African Journal of Public Affairs, 2012)، والقيادة من خلال الخدمة: السياق الأفريقي (African Journal of Public Affairs, 2012).

اليكس توريني Alex Turrini أستاذ مشارك في قسم تحليل السياسة وإدارة الأعمال العامة في جامعة بوكوني Bocconi University، بإيطاليا. وتركز بحوثه على الحوكمة العامة وقيادة القطاع العام مع تركيز خاص على مجال سياسة الفن والثقافة. كما يعمل مديراً تنفيذياً لمرحلة الماجستير في إدارة الأعمال العامة Executive Master in Public Management في مدرسة بوكوني للإدارة SDA.

جيوفاني فالوتي Giovanni Valotti أستاذ إدارة الأعمال العامة ونائب رئيس الجامعة للعلاقات المؤسسية في جامعة بوكوني، ميلان. وتركز بحوثه على إصلاحات القطاع العام والتصميم المؤسسي وإصلاحات الموظفين العموميين وإدارة الأداء والمساءلة والشفافية في القطاع العام. وهو عضو هيئة تحرير مجلة الإدارة العامة Public Administration Review، ويعمل استشارياً للحكومة المركزية والحكومات الإقليمية والمحلية والهيئات العامة، وهو محرر مساعد لإصلاح القطاع العام، ولكيفية تحقيق مستوى أفضل من الشفافية والخدمة والقيادة Tria G.-Valotti.G The Brookings Institution Press Washington, DC, 2012.

ميشيل س. دي فريس Michiel S. De Vries أستاذ ومدير كرسي الإدارة العامة في جامعة رادبود نيميجن Radboud University of Nijmegen وأستاذ في جامعة ماسريسك برنو Masarysk University Brno، بجمهورية التشيك وأستاذ شرفي في جامعة أوروبا Universit of Aruba. وهو رئيس الاتحاد الدولي لمدارس ومعاهد الإدارة العامة (IASIA) وعضو هيئة تحرير مجلة I.R.A.S وغيرها من دوريات الإدارة العامة. ومن بين أحدث كتبه: ديناميات القطاع العام في أوروبا الوسطى والشرقية، Nispacee publishers، براتيسلافا Bratislava والاتجاهات العالمية في إصلاح القطاع العام، Bruylant publishers، بروكسل (كلاهما مع جوراج نيميك Juraj Nemec).

أجاثا س. وندراج Agatha S Wanderage محاضر واستشاري وباحث في كلية الخدمة العامة في تنزانيا Tanzania Public service College (TPSC). وتشغل وندراج منصب رئيس قسم في دراسات السكرتارية ومنسق برنامج عمل لمكافحة فيروس نقص المناعة إتش آي في/ الإيدز في الخدمة العامة. وهي حاصلة على درجة الماجستير في إدارة الموارد البشرية وإدارة الأعمال، وحاصلة أيضاً على دبلوم الدراسات العليا في إدارة الموارد البشرية وبكالوريوس (عام) ودبلوم في التعليم. وتركز بحوثها على إدارة الموارد البشرية وإدارة الأعمال، ومن أحدث بحوثها: «تقييم برنامج التدريب على برنامج مقر العمل لفيروس نقص المناعة إتش آي في/ إيدز» وتضم مقالاتها

المنشـــورة في دورية الكلية: «تقييم مســـتوى رضا الموظف في القطاع العام والخاص»، و«هل تبنت معاهد التنمية الإدارية ممارسات إدارة المعرفة لتعزيز الإبداع كإستراتيجية لدفع الإدارة العامة للأمام: دروس من أوغندا وتنزانيا»، وقدمت ورقة بحثية في مؤتمر الاتحاد الدولي لمدارس ومعاهد الإدارة العامة (ASIA)، وتشـــمل الأوراق البحثية التي قدمتها مؤخراً: «فرص تحســـين عمل السكرتير الشخصي والمساعد الإداري» و«نظرة عامة على تعليم ومســـئوليات السكرتير الشخصية»، كما أنها أيضاً عضو مجلس إدارة دورية كلية تنزانيا للخدمة العامة (TPSC Journal).

ســـوزان ل. وودوارد Susan L. Woodward أســـتاذ العلـــوم السياســـية في مركز الخريجـــين Graduate Center بجامعـــة ســـيتي City University بنيويورك. وهي متخصصة في شـــئون البلقان وتركز بحوثهـــا الحالية على حالات الانتقال من الحرب إلى الســـلام وعلى فشل الدولة وبناء الدولة بعد الحرب. وهي عضو في لجنة خبراء الإدارة العامـــة التابعـــة للأمم المتحـــدة ٢٠١٠-٢٠١٤ وكانت زميلاً أول في مؤسســـة بروكينجز The Brookings Institution ١٩٩٠-١٩٩٩ وأســـتاذ العلوم السياســـية في جامعـــة يال Yale University ١٩٨٢-١٩٨٩، ويليامز كوليدج Williams College، ١٩٧٨-١٩٨٢ وجامعـــة نورثويســـتيرن Northwestern University. 1972 -1977. وتشتمل كتاباتها العديدة على «مأساة البلقان: الفوضى والتفكك بعد الحرب الباردة» (Brookings Press, 1995) و «البطالة الاشتراكية: الاقتصاد السياسي ليوغسلافيا، 1945-1990» (Princeton University Press, 1995).

ليتشيا يو Lichia Yiu رئيس مركز التنمية الاجتماعية والاقتصادية The Centre for Socio-Eco-Nomic Development (CSEND) وهـــي منظمـــة غيـــر حكومية عمرها ٢٠ عاماً موجهة للبحوث والتطوير في جنيف، وأستاذ زائر في الجامعة القومية بجامعة شنجشي The National University of Chengchi University. وهي ممثل الرابطة الدولية لمحترفـــي الإدارة (IAAP) لدى الأمم المتحدة ولدى مجلس المنظمات غيـــر الحكوميـــة (CONGO). كما أنها تعمـــل خبيرة في دائـــرة التعليم في منظمة التعـــاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ومختصة في سياســـة التعليم العالي. وتركز بحوثها على فعالية المســـاعدات والتطوير الشامل والتنمية المستدامة والتعليم وفعالية التدريـــب وتطوير القوى العاملة. ومـــن أحدث مؤلفاتها: «رعاية التنمية الســـياحية في الدول الأقل تقدماً: ترابط السياســـة وتكامـــل أدوات». وتركز بحوثها الأكاديمية علـــى التحول والتغيير المؤسســـي وتطوير القيادة وتحســـين الأداء التنظيمي. وتعمل

ليتشـــيا محكماً لدورية علم النفـــس الإداري Journal of Managerial Psychology ومســـئولة عن أكاديمية الإدارة Academy of Management (عضو اللجنة التنفيذية بشعبة تطوير وتعليم الإدارة، 2004-1996) ومنسق مجموعة العمل الموحدة في الاتحاد الدولي لمدارس ومعاهد الإدارة العامة (IASIA) والمعهد الدولي للعلوم الإدارية (IIAS) حـــول جودة التدريب (1998-1997). وتناولت مؤلفاتها الأخيرة عمليات التغيير داخل نظـــام الأمم المتحدة. ويعد بحثها الحالي جزءاً من مشـــروع ممول ويتناول «توجهات وتأثيرات التمويل الخاص على مبادرات الصحة العالمية والأهداف التنموية في الدول ذات الموارد المحدودة».

المراجع

ADEMOLEKUN, L. (ed.). (1999). Public Administration in Africa: Main Issues and Selected Studies. Boulder Colorado: Westview.

ADIGUN, I. O. (1995). Effects of domestic multiculturalism on job attitudes in Nigeria: a research note, International Journal of Human Resource Management, Vol. 6. no. 4. pp. 910-929.

African Capacity Building Foundation. (2011). Africa Capacity Indicators 2011: Capacity Development in Fragile States. Harare, Zimbabwe.

AGERE, S. (2006).Strengthening Management Development Institutions: the Role of MDI s in Public service Reforms; Strategies for Improvement Series no. 9. Commonwealth Secretariat.

AGHO, A. 0., MUELLER, C. W. and PRICE, . L. (1993). Determinants of employee job satisfaction: an empirical test of a causal model. Human Relations, Vol. 46. no. 8. pp. 1007-1027.

AHMAD, B. O. (2004). Leadership on Organizational Culture and its Effects on Knowledge Management Initiative. Journal of Management, Vol. 12. no. 8. pp. 56-58.

AHN, S. (2002). Competition, Innovation & Productivity Growth. A review of theory and evidence OECD. Economic Department Working Papers no. 317. OECD Publishing. Doi.10.1787/182144868160.

ALLEN, T. D., EBY, L. T., POTEET, M. L., LEMTZ, E. and LIMA, L. (2004). Career benefits associated with mentoring for proteges: A meta-analysis, Journal of Applied Psychology, Vol. 89. pp. 127-136.

ALLISON, G. (1979). Public and Private Management: are they fundamentally alike in all unimportant aspects? In Proceedings of the Public Management Research Conference, Washington, D.C., November. Vol. 19-20. pp. 27-41.

ALLMENDINGER, P. (2001). Planning in the Post Modern Times. London: Routledge.

ALLMENDINGER, P. (2002). Planning Theory. New York: Palgrave.

ALTONJI, J. and SPLETZER, M. (1991). Worker characteristics, job characteristics, and the receipt of on-the-job training. Industrial and Labor Relations Review, Vol. 45. no. 1. pp. 58-79.

AMISPh (2009). Background Discussion Paper for the Commonwealth Local governments' Forum, Freeport, Grand Bahamas, 11 - 14 May 2009. http://www.clgc2009

.org/userfiles/CLGC+2009/File/Improving%20Local %20Government%20the%20 Commonwealth %20vision_qxp. Pdf.

ANDERSENJ. A. (2010). Public versus private managers: how public and private managers differ in leadership behavior. Public Administration Review. Vol. 70. no. 1. pp. 131-141.

ANDERSON, L. (2001). Tailor-made for Life Long Learning, Financial Times Survey on Business Education. Vol. 26. March 2001.

ANDIVAHIS, L., CASEY Jr. M., MALLORY, B., SHABAT, M., TANG, R. and VACCARO, A. (2005). Project on National Security Reform: Literature Review. Working Group on Structure, Project on National Security Reform, retrieved on-line 30 May 2012, http://www.pnsr.org/data/images/ organizational structure literature review. Pdf.

ANDREWS, R. and BOYNEG. A. (2010). Capacity, leadership and organizational performance: testing the black box model of public management Public Administration Review, Vol. 70. no. 3. pp. 443-454.

ANSELL, C. and GASH (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 18. pp. 543-571. Advance Access published November 13, 2007. Downloaded October 26th, 2010.

ARULAMPALAMW and BOOTH A. (1998). Labour Market Flexibility and Skills Acquisition: Is There a Trade-off? British Journal of Industrial Relations, Vol. 36. no. 4. pp. 521-536.

ARULAMPALAM, W., and BOOTH, A. (2001). Learning and earning: Do multiple training events pay? A decade of evidence from a cohort of young British men. Economica, Vol. 68. pp. 379-400.

Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB). (2011). Globalization of Management Education: Changing International Structures, Adaptive Strategies and the Impact on Institutions. Tampa, Florida.

ASTIN, H. and LELAND, C. (1991). Women of Influence, Women of Vision. San Francisco: Jossey-Bass Press.

BAJDO, L. M. and DICKSON, M. W. (2001). Perceptions of organizational culture and women s advancement in organizations: A cross-cultural examination, Sex Roles, Vol. 45. no. 5. pp. 399-414.

BALDWIN, J. N. (1987). Public versus private: Not that different, not that consequential. Public Personnel Management, Vol. 16. pp. 181-193.

BALLOT, G., FAKHFAKH, F. and TAYMAZE. (2004). Who benefits from training and R&D: The firm or workers? A study of panels of French and Swedish firms. ERMES working paper.

BANUTU-GOMEZ, M. B. (2001). The Concept of Intergenerational Leadership: A Study of the influence of Traditional African Leadership Practices in Government Organisational Culture, in the Gambia, West Africa. PhD Thesis. Case Western Reserve University, Ohio. Retrieved on 12 April 2012, from Pro Quest Digital Dissertations database.

BARDACH, E. (2009). A Practical Guide for Policy Analysis; The Eightfold Path for More Effective Problem Solving, CQ Press, Washington.

BARRETT, A. and O'CONNELL, P. (2001). Does training generally work? The returns to in-company training. Industrial and labour relations review, Vol. 54. no. 3. pp. 647-662.

BARRON, J., BLACK, D. and LOEWENSTEIN, M. (1987). Employer size: the implications for research, training, capital investment, starting wages, and wage growth. Journal of Labor Economics, Vol. 5. no. 1. pp. 76-89.

BARTEL, A. P. (2000). Measuring the employer's return on investment in training evidence from the literature. Industrial relations, Vol. 39. no. 3. pp. 502-524.

BARTLETT, K. R. (2001). The Relationship between training and organizational commitment: A study in the health care field. Human Resource Development Quarterly, Vol. 12. no. 4. pp. 335-352.

BASSH. (1990). Bass & Stogdill s Handbook of leadership: Theory, research, and a managerial application. New York: Free Press.

BASS, B. M. and AVOLIO, B. J. (1990). Transformational leadership development manual for the multifactor leadership questionnaire. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.

BASS, B. M. (1985). Leadership and performance beyond expectations. Free Press, New York.

BASS, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share vision Organizational dynamics, winter: pp. 19-31.

BASS, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: learning to share the vision. Organisational Dynamics, Vol. 18. no. 3. pp. 19-31.

BASS, B. M. and RIGGIO, R. E. (2006). Transformational leadership. Routledge, London.

BASS, B. M., AVOLIO, B. and ATWATER, L. (1996). The transformational and transactional leadership of men and women, Applied Psychology: An International

Review, Vol. 45. pp. 5-34.

BASSANINI, A. (2004). Improving Skills for More and Better Jobs: Does Training Make a Difference? OECD employment outlook 2004. From 'Learning:' 'Firm Level Effects of Training Investments and Market Implications. Singapore Management Review, Vol. 24. no. 3. pp. 61-76.

BEHN R. (1978). How to terminate a public policy: a dozen hints for the would-be terminator. Policy Analysis, Vol. 4. pp. 393-413.

BELL, D. (1965). The End of Ideology. Free Press, New York.

BELLONE, C. and GOERL, G. F. (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, Public Administration Review, Vol. 52. no. 2. pp. 130-134.

BERG, E. (1981). Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: Agenda for Action. Washington; D.C.: The World Bank.

BERKHOUT, E. E., WERFF, S. G. van der. and SMID, T. H. (2011). Studie & Werk 2011. Amsterdam: SEO Economisch. Onderzoek in opdracht van Elsevier.

BERTAINA et. al. (2006). Study for the State Trust Lands Partnership Project of the Sonoran Institute and the Lincoln Institute of Land Policy. Building Trust: Lessons From Collaborative Planning on State Trust Lands http://www.lincolninst.edu/subcenters/ managing-state-tru st -la ndsl pu blie ations/collaborative_planning_stl.pdf. Downloaded April 26th, 2011.

BESWICK (2010). The Road to Innovation. Accessed at www.globalspeakers. net/ books/booklthe road to _innovation on 13/3/2011.

BHAT, G. D. (2001). ICT s in Organizations: examining the interaction between technologies, techniques and people. Journal of Knowledge Management, Vol. 5. pp. 68-75.

Binnenlands Bestuur (2011). Scholing wordt koopjesmarkt. Binnenlands Bestuur, Vol. 32. no. 2. pp 21-43.

BITNER, M., BOOMS, B. H. and TETREAULT, M. S. (1990). The Service Encounter: Diagnosing Favorable and Unfavorable Incidents, journal of Marketing, Vol. 54. no. 1. pp. 71-84.

BLACKMORE. (1989). Educational Leadership: A Feminist Critique and Reconstruction in SMYTH, j. (ed). Critical Perspectives on Educational Leadership. Falmer Press: Barcombe. pp. 93-129.

BLAKE, R. R. and MOUTON. (1964). The managerial grid: Key orientations for achieving production through people. Houston, TX: Gulf.

BLANCHARD, K. (1999). Leadership by the Book. London: Harper Collins.

BOOTli, A. (1991). Job-related formal training: who receives it and what is it worth? Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 53(3), pp. 281-294.

BOOTH, A. L., FRANCESCONIM and FRANK. (2003). A Sticky Floors Model of Promotion, Pay, and Gender, European Economic Review, Vol. 47. no. 2. pp. 295-322. evant to the great man theory ot leadership. Russell Sage Publications and Harvard University.

BOUCKAERTG. (2010). New public leadership for public service reform. In PIERREI and INGRAHAMP. (eds.). (2010). Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned. Montreal and Kingston, McGill-Queen University Press. pp. 51-67.

BOVAIRD, T. and LOFFLER, E. (2005). The Changing Context of Public Policy. In BOVAIRD, T. and LOFFLER, E. (eds). Public Management and Governance. New York: Taylor & Francis. pp. 13-23.

BOYATZIS, R. (1982). The competent Manager: A Model of Effective Performance. New York: John Wiley & Sons.

BOZEMAN, B. and BRETSCHNEIDER, S. (1994). The Publicness Puzzle Organization theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations, journal of Public Administration research and Theory, Vol. 4. no. 2. pp. 197-202.

BOZEMAN, B. and LOVELESS, S. (1987). Sector Context and Performance: A Comparison of Industrial and Government Research Units, Administration and Society, Vol. 19, no. 2. pp. 197-235.

BRAUTIGNAN, D. (1996). State capacity and effective governance, in NDULU, B. and VANDE WALLE, N. (eds.). (1996). Agenda for Africa s economic renewal. New York: Transaction Publishers.

BRINKERHOFF, R. O. (2005). The Success Case Method: A Strategic evaluation approach to increase the value and effect of training. Advances in Developing Human Resources, Vol. 7. no. 1. pp. 86-101.

BRUM, S. (2007). What impact does training have on employee commitment and employee turnover? Kingston: University of Rhode Island, Schmidt Labor Research Center Seminar Research Series.

BRYSON, (1995). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement, San Francisco: Jossey-Bass.

BUCHANAN, J. M. (1975). The limits of liberty: between anarchy and Leviathan. University of Chicago Press.

BURKE, W. W. (1982). Organization Development: Principles and Practices. Toronto: Little, Brown & (Canada). Company.

BURNS, M. (1978, 2010). Leadership. New York: Harper Perennial Political Classic.

BUZAWA, E. S. (1984). Determining patrol officer job satisfaction: the role of selected demographic and job-specific attitudes. Criminology, Vol. 22. pp. 61-81.

BYHAM, W. C (1999). Grooming Next-Millennium Leaders. Human Resource Magazine, Feb.

http://www.shrm.org/jrmagazine/articles/0299byham.htm.

BYRON, K. (2005). A meta-analytic review of work-family conflict and its Antecedents. Journal of Vocational Behavior, Vol. 67 no. 2. pp. 169-98.

CANTOR, D. W., BERNAY, T. and STOESS, J. (1992). Women in Power: The Secrets of Leadership. New York: Houghton Mifflin Company Press.

Catalyst. (1990). Women in Corporate Management - Results of A Catalyst Survey. New York: Catalyst.

Catalyst. (2007). Catalyst Census of Women Corporate officers and Top Earners of the FP500 in Canada. Retrieved August 16, 2011 from http://www. Catalyst.org.

CHEW, C H. (2000). Organizational cultural characteristics and innovation: a perspective from electrical and electronics industry in Penang. Unpublished M.B.A dissertation, Universiti Sains Malaysia.

CHUBB. E. and MOE, T. M. (1990). Politics, markets, and America schools. Brookings Institution Press, Washington.

CLARK, A. E. (1997). Job satisfaction and gender: Why are women so happy at work? Labour Economics, 4(4), pp. 341-372.

CLARKSON, M. B. E. (1995). A Stakeholder Framework for Analysing and Evaluating Corporate Social Performance. Academy of Management Review, Vol. 20. no. 1. pp. 92-117.

COBBENHAGEN, J. (2000). Successful Innovation: towards a new theory for management of small and medium-sized enterprises, New Horizon in Economics of Innovation Series, Edward Elgar, Cheltenham, U.K.

COHEN, M. D, and OLSEN, P.(1972). Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, Vol. 17. no. 1. pp. 1-25.

Commonwealth Secretariat, (1996). The Future of the Uganda Management Institute: report of a Commonwealth Advisory Mission (Victor Ayeni and Moses N. Kiggundu, November).

CONGER, A. (1998). Charismatic leadership in organizations. Sage Publications, London.

CONTI, G. (2005). Training, productivity and wages in Italy. Labour Economics, Vol. 12. no. 4. pp. 557-576.

Council of Labor Affairs Executive Yuan, (2010). Female labors statics (2010). Retrieved May 1, 2012 from http://statdb.cla.gov.tw/htmllwoman 199womanmenu.htm.Council Of Labor Affairs Executive Yuan, (2011). Female employment management survey (100). Retrieved May 1, 2012 from http://statdb.cla.gov.twlhtmll svy99/9904menu.htm.

COVEY, S. (1991). Principle-centered leadership. New York, Simon & Schuster.

CRAMPTON, S. and MISHRA, . (1999). Women in management, Public Personnel Management, Vol. 28. no. 1. pp. 87-106.

CRISTOFOLI, D., NASI, TURRINI A. and VALOTTI, G. (2011). Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership, Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol. 24. no. 2. pp. 261-283.

CROSBY, B. L. (1996). Policy implementation: The organizational challenge. World Development, Vol. 24. no. 9. pp. 1403-1415.

CROSS, C and LINEHAN, M. (2006). Barriers to advancing female careers in the high-tech sector: empirical evidence from Ireland Women in Management Review, Vol. 21 no. 1. pp. 28-39.

CULPAN, O. and WHITE, G. H. (2002). Women abroad: getting the best results from women managers, Human Resource Management, Vol. 13. no. 5. pp. 784-801.

CURRIE, G. and LOCKETT, A. (2007). A critique of transformational leadership: moral, professional and contingent dimensions of leadership within public services organizations, Human Relations, Vol. 60. no. 2. pp. 341-370.

CURRIE, G., LOCKETT, A. and SUHOMLINOVA. (2009). Leadership and institutional change in the public sector: the case of secondary schools in England The Leadership Quarterly, Vol. 20. no. 4. pp. 664-679.

GOLEMAN, D., BOYATSIS, R. and McKEE, A. (2002). Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence, Harvard Business School Press.

DAFT, R. L. (2004). Organization theory and design. Mason, OH: Thomson-South-Western.

DAFT, R. L. (2008). The leadership experience. 4thedition. Mason, OH: Thomson-South- Western.

DAHL, R. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. in: SHAFRITZ, M. and HYDE, A. C, (eds.). (1992). Classics of public administration. Brooks/Cole series in public administration. Pacific Grove, Calif, Brooks/Cole Pub. Co. pp. 122-135.

DAMANPOUR, F. and EVAN, W. M. (1984). Organizational innovation and performance: The problem of organizational lag. Administrative science Quarterly, Vol. 29. no. 3, pp. 329-409.

DAMANPOUR, F. and GOPALAKRISHAN, S. (1988). Theories of organizational structure and innovation adoption: The role of environmental change. Journal of Engineering and Technology Management, Vol. 15. no. 1. pp 1-24.

DARROCH, J. and McNAUGHTON. (2002).Examining the link between knowledge management practice and types of innovation, Journal of Intellectual Capital, Vol. 3. no. 3. pp. 210-222.

DE HOOGH, A. H. B., DEN HARTOGD. N. and KOOPMAN, P. L. (2004).De ontwikkeling van de CLIO: een vragenlijst voor charismatisch leiderschap in organisaties. Gedrag and Organisati,. Vol. 17. no. 5. pp. 354-382.

DE LEON, L. and DENHARDT, R. (2000). The Political Theory of Reinvention, Public Administration Review, Vol. 60. no. 2. pp. 89-97.

DE Roo, G. and PORTER, G. (2007). Fuzzy Planning, The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment. Hampshire: Ashgate Publ. Limited.

DEN HARTOG, D. N., HOUSE, R. J., HANGES, P. J., RUIZ-QUINTANILLA, S. A., DORFMAN, P. W. and other Globe Country Investigators. (1999). Culture specific and cross-culturally generalizable implicit leadership theories: Are attributes of charismatic/ transformational leadership universally endorsed? Leadership Quarterly, Vol. 10. pp. 219-256.

DENG, P. and WANG, R. (2010). Study on Evaluation Systems of Innovation Capabilities in Manufacturing Firms. Accessed at www.seiofbluemountain.com/search/ detail.php?id=716 on 20/4/2011.

Development Guide/DDI Inc. (2002). Evaluating Outcomes and Impacts. A Scan of 55 Leadership Development Programs. W.K. Kellogg Foundation. Retrieved on 1st May, 2011 at http://www.racialequitytools.org/resourcefiles/reinelt. pdf.

DIA, M. (1996). Africa s Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions. Washington, D.C.: The World Bank.

DIERDORFF, E. C. and> ELLINGTON, J. K. (2008). It s the nature of the work: examining behavior-based sources of work-family conflict across occupations. Journal of Applied Psychology, Vol. 93. no. 4. pp. 883-92.

Directorate General of Budget (2009). Accounting and Statistics of Executive Yuan, Work and Family, Retrieved April 1, 2011 from http://www.dgbas. gov.tw/public/ Attachment/081918204771.doc.

DOMINIC. T. and KESSY, S. (2009). An Assessment of the Effectiveness of Training and Development Function in Public Service Management Office in Tanzania in Sigue, S. (ed.). Repositioning African Business and Development for the 21st Century. Proceedings of the 10th Annual Conference. International Academy of African Business and Development.

DRUCKER, P. (1974). Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Harper & Row.

DRUCKER, P. (1980). Managing in Turbulent Times. New York: Harper & Row.

DRUCKER, P. F. (1998). The age of social transformation. In HICKMAN, G. R. (ed). Leading Organisations: Perspectives for New era (p.538-556). Thousand Oaks, CA, :SAGE Publications.

DURCAN, J.(1994). Leadership: a question of culture. Berkhamsted: Ashridge.

DYKE, L. S. and MURPHY, S. A. (2006). How we define success: a qualitative study of what matters most to women and men, Sex Roles, Vol. 55. no. 5-6. pp. 357-371.

EAGLY, A. H., JOHANNESEN-SCHMIDT, M. C. and ENGEN M. L. (2003). Transformational, transactional, and laissez-faire leadership styles: A meta-analysis comparing women and men, Psychological Bulletin, Vol. 129. no. 4. pp. 569-591.

EAGLY, A. H., KARAU, S. J. and MAKHIJANI, M. G. (1995). Gender and the effectiveness of leaders: A meta-analysis, Psychological Bulletin, Vol. 117. no. 1.pp. 125-145.

Ecorys (2010). Monitor 0&0 beleid gemeenten: Nulmeting werknemers. Den Haag: Stichting A+O fonds gemeenten.

EDVARDSSON, B. (1992). Service Breakdowns: A Study of Critical Incidents in an Airline, International Journal of Service Industry Management, Vol. 3. no. 4. pp. 17-29.

ELENA, V. V. and TEODORA, V. (2010). Monitoring the Management Quality of the Public Administration Area by Using The Computer Applications. Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology. Retrieved at www. scientificpapers.org on 10th May 2011.

ELENKOV, D. S. and MANEV, I. M. (2005). Top Management Leadership and Influence on Innovation: The Role of Sociocultural Context, Journal of Management, Vol. 31. no. 3. pp. 381-402.

ELLIOTT, J. (1988). Requisite Organisation, A Total System for Effective Managerial Organization and Managerial Leadership for the 21st Century. Cason Hall & Co.

Elsevier (2011). Scholingsbudget gemeenten verspild aan dure cursus. Found on 2nd July 2012 on http://www.elsevier.nllweblNieuws/

N ederland/29 3191/Scholings budget-gemeenten -vers pild-aan -d urecursus. htm.

EOWA (2003). Australian Women in Leadership Census, Equal Opportunity for Women in the Workplace Agency, Australian Government, Canberra.

EZZEDEEN, S. R. and SWIERCZ, P. M. (2007). Development and initial validation of a cognitive-based work-nonwork conflict scale, Psychological Reports, Vol. 100. no. 3. pp. 979-99.

FAIRHOLM, M. R. (2004). Different perspectives on the practice of leadership Public Administration Review, Vol. 64. no. 5. pp. 577-590.

FERGUSON, C. E. (1984). The Feminist Case against Bureaucracy. Philadelphia: Temple University Press.

FERLIE, E., LAURENCE, E. and POLLITI, C. (eds.). (2005). The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, Oxford.

FERNANDEZ, S. (2005). Developing and testing an integrative framework of public sector leadership: evidence from the public education arena Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15. no. 2. pp. 197-217.

FERNANDEZ, S., CHO Y. J. and PERRY, J.L. (2010). Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. The Leadership Quarterly, Vol. 21. no. 2. pp. 308-323.

FIEDLER, F. E. (1967). A theory of leadership effectiveness. New York: McGraw-Hill.

FIEDLER, F. E. (1996). Research on leadership selection and training. Administrative Science Quarterly, Vol. 41. pp. 241-251.

FIEDLER, F. E. (1972). The Effects of Leadership Training and Experience: A Contingency Model Interpretation, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 17. no. 4. pp. 453-470.

FISCHER, F. (1990). Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology, Westview Press, Boulder Col.

FISCHER, F. and FORESTER, J. (eds.) (1987). Confronting Values in Policy Analysis, Sage, Newbury Park etc.

FLANAGAN, J. C. (1954). The critical incident technique. Psychological Bulletin, Vol. 51. no. 4. pp. 327-358.

FLYVBJERG, B. (1998). Rationality and Power: Democracy in Practice. The University of Chicago Press. http://flyvbjerg.plan.aau.dk/Rat&Pow03. pdf. Downloaded November 6th, 2011.

FORESTER, J. (1989). Planning in the Face of Power. California: The Univ. of California Press.

FORESTER, J.(2000). The Deliberative Practitioner Encouraging Participatory Planning Processes. 2nd printing. London: Massachusetts Institute of Technology.

FaRRIER, A. and SELS, L. (2003). Flexibility, turnover and training. International Journal of Manpower, Vol. 24. no. 2. pp. 148-168.

FRASER-MoLEKETI, G. (2007). Opening Address to the African Management Development Institutes Network Conference (Unpublished Paper).

FRAZIS, H. and LOEWENSTEIN, M. A. (2005). Re-examining the Returns to Training: Functional Form, Magnitude, and Interpretation. Journal ofHuman Resources, Vol. 40. no. 2. pp. 453-476.

FREEMAN, R. (1984). Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Ballinger.

FRIEDMAN, J. (2011). lli.surgencies, Essay in Planning Theory. London and New York: Routledge.

FRIEDMANN, J. (1987). Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. New Jersey: Princeton Univ. Press.

FRISSEN, P. (2009). Gevaar verplicht (Danger Obliges). Van Gennep, Amsterdam.

GALBRAITH, J. (2009). Designing matrix organizations that actually work: How IBM, Procter & Gamble, and others design for success. Jossey-Bass: San Francisco, CA.

GARLOW, J. L. (2002). The 21 Irrefutable laws of leadership tested by time: Those who followed them ... and those who did not. Thomas Nelson Publishers, Nashville.
GEDIKLI, B. (2009). The Role of Leadership in the Success of Participatory Planning Processes: Experience from Turkey. European Urban And Regional Studies, Vol. 16. p. 115. Sage publications Los Angeles, London, New Delhi and Singapore. http://eur.sagepub.com. Downloaded January 29th, 2011.

GEORGELLIS, Y. and LANGE, T. (2007). Participation in continuous, on-the job training and the impact on job satisfaction: longitudinal evidence from the German labour market. International Journal of Human Recourse Management, Vol. 18. no. 6. pp. 969-985.

GETHA-TAYLOR, H. (2008). Identifying collaborative competencies. Review of Public Personnel Administration, Vol. 28. no. 2.

GETHA-TAYLORH, HOLMES, M. H., JACOBSON, W. S., MORSE, R. and SOWA, J. E. (2011). Focusing the public leadership lens: Research propositions and questions in the minnowbrook tradition. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 21(suppl). Accessed from http://jpart.orfordjournals.org/comem/21/suppl_1/i83.abstract on 08/0512012.

GETIMIS, P. and GRIGORIADOU, D. (2005). Changes in urban political leadership;

Leadership types and styles in the era of urban governance. In: HAUS, M, HEINELT, H. and STEWART (eds). Urban Governance and Democracy; Leadership and Community Involvement, pp 168-189. London: Routledge.

GILL, R. (2006). Theory and practice of leadership. London: SAGE Publications.

GLENNW. (2009). The process of policy implementation: A literature review. Accessed from www.associatedcontent.com!article/ shared/prin t. html on the 08/11/2011.

GOLDSMITH, S. and EGGERS, W. D. (2004). Governing by Network, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

GOLEMAN, D., BOYATSIS, R. and McKEE, A. (2002). Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence, Harvard Business School Press.

GORDON, A. and YUKL, G. (2004). The future of leadership research: Challenges and opportunities. Zeitschrift fUr Personalforschung, Vol. 18. pp. 359-365.

GORLITZ, K. (2011). Continuous training and wages - An empirical analysis using a comparison group approach. Economics of Education Review, Vol. 30. no. 4. pp. 691-701.

GOULD, S. and PENLEY, L. E. (1984). Career Strategies and Salary Progression: A Study of their Relationships in a Municipal Bureaucracy, Organizational Behavior and Human Performance, Vol. 34. no. 2. pp. 244-265.

GRAHAM, S. and HEALEY, P. (1999). Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice. European Planning Studies, Vol. 7. no. 5. pp. 623-646.

GREEN, E, FELSTEAD, A., MAYHEW, K. and PACK, A. (2000). The impact of training on labour mobility: individual and firm-level evidence from Britain. British Journal of Industrial Relations, Vol. 38. no 2. pp. 261-275.

GREENHALGH, C. and STEWART, M. (1987). The effects and determinants of training. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 49. no. 2. pp. 171-89.

GREENHAUS, J. H. and BEUTELL, N. J. (1985). Sources of conflict between work and family roles, Academy of Management Review, Vol. 10. no. 1. pp.76-88.

GREENLEAF, R. (1998). The Power of Servant Leadership. San Francisco: Berrett Koehler.

GREENLEAF, R. K. (1977). Servant leadership: A journey into the creature of legitimate power and greatness. New York: Paulist Press.

GRIFFIN, G. R., DUNBAR, R. and MCGILL, M. (1978). Factors associated with job satisfaction among police personnel. Journal of Police Science and Administration, Vol. 6. pp. 77-85.

GROBLER, P, WARNICH, S, CARREL, M. R., ELBERT, N. E and HATFIELD, R. D. (2006). Human Resource Management in South Africa, ed. London: Thomson Learning.

GROOT, W., HARTOG, J. and OOSTERBEEK, H. (1994). Returns to within company schooling of employees. In LYNCH, L. (ed.), Training and the Private Sector: International Comparison (pp. 299-307). Chicago, IL: University of Chicago Press.

GROVE, S. J. and RAYMOND, P. F. (1997). The Impact of Other Customers on Service Experiences: A Critical Incident Examination of Getting Along. Journal of Retailing, Vol. 73. no. 1. pp. 63-85.

GUNTON, T. 1. and DAY, J. C. (2003). The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management.

GUPTA, C. B. (2007). Human Resources Management, New Delhi: Sultan Chand & Sons.

GUY, M. E. (1994). Organizational architecture, gender and women s careers Review of Public Personnel Administration, Vol. 14. no. 2. pp. 77-90.

GUY, M. E., (1993). Workplace productivity and gender issues Public Administration Review, Vol. 53. pp. 279-82.

HABERMAS, J. (1969). Strukturwandel der Oeffentlichkeit (Change of Structure of Publicness). Luchterhand, Neuwied und Berlin.

HALE, J. R. and FIELDS, D. L. (2007). Exploring servant leadership across cultures: A study of followers in Ghana and the USA, Leadership, Vol. 3.no. 4. pp. 397-417.

HAMME~, M. and C~AMPY, J. (1993). Reengineering the Corporation A: Manifesto for Business Revolution. New York: Harper Collins.

HAMZA, E and BARDILL, J. (2009). Governance for sustainable development: The role of PALAMA and higher education institutions in South Africa. Administratio Publica, Vol. 7 no. 3. pp. 115-139.

HANF, K. and SCHARPF, F. W. (1978): Interorganizatioinal Policy Making Sage, London.

HARTLEY, J. and ALLISON, M. (2000). The Modernization and Improvement of Government and Public Services: The role of leadership in the modernization and improvement of public services. Public Money and Management, Vol. 20. no. 2. pp. 35-40.

HA~LINDA, A. and ~HYUDDIN.> M. Y. (2009). The Effectiveness of Training in the Public Service. American Journal of Scientific Research, Vol. 6. pp. 39-51.

HEALE, Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies, 2 ed. New

York. Palgrave Macmillan. http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/11185 5596_2.html. Downloaded March 11th, 2011.

HEIFETZ, R. A. (1994). Leadership without easy answers. Harvard University Press, Cambridge, MA.

HELGESON, S. (1990). The female advantage: Women s ways of leadership. New York: Doubleday Press.

HELLRIEGEL, ., SLOCUM, S., AMOS, W. and Louw, O. (2004). Management. 2nd ed. Cape Town: Oxford University.

HERSEY, P. and BLANCHARD, K. H. (1969). Life-cycle theory of leadership. Training and Development Journal, Vol. 23. pp. 26-34.

HERZBERG, F. (1966). Work and the nature of man. Cleveland, OH: World Publishing Company.

HEWITf, A (2010). BIPA: Research Report on Employee Work Orientations & Preferences, Unpublished Report, December.

HILLIARD, V. G. (1995). Performance improvement in the public sector. Pretoria: Van Schaik.

HODGKINSON, C. (1978). Towards a Philosophy of Administration, Basil Blackwell, Oxford.

HOFSTEDE, G. H. (ed.). (1980, 2001). Cultures Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations. London: Sage Publication.

HOGAN, R., CURPHY, G. J. and HOGAN, J. (1994). What We Know About Leadership: Effectiveness and Personality. American Psychologist, Vol. 49. pp. 493-504.

HOOD, C. and JACKSON, M. (1991) Administrative Argument, Dartmouth, Aldershot.

HOOIJBERG, R. and CHOI, J. (2000). Which leadership roles matter to whom? An examination of rater effects on perceptions of effectiveness, The Leadership Quarterly, Vol. 11. no. 3. pp. 341-364.

HOUSE, R. J. (1977). Leadership: the cutting edge. Southern Illinois University Press, Carbondale.

HOUSE, R. J. (1971). Path-goal theory of leader effectiveness. Administrative Science Quarterly, Vol. 16. pp. 321-328.

HOUSE, R. J. (1977). Leadership: the cutting edge. Southern Illinois University Press, Carbondale.

HOWELL, J. M. and AVOLIO, B. J. (1992). The ethics of charismatic leadership:

Submission or liberation? Academy of Management Executive, Vol. 6. no. 2. pp. 43-54.

HUANG, H.-J. (2000). The Research of Glass Ceiling Effect in the organization: An Empirical Research on the advancement of Female Public Officers in Executive Yuan Departments and Agencies. PhD. dissertation, National Chengchi University Press.

HUNT, J. G. (1996). Leadership: A new synthesis. Newbury Park, CA: Sage.

HUNTER, D. and MARKS, L. (2002). Decision - Making Processes for Effective Policy Implementation. Accessed from www.nice.org.ukJaboutnice on the 09/08/2011.

HUNTER, S. T., BEDELL-AvERS, K. E. and MUMFORD, M. D. (2007). The typical leadership study: assumptions, implications and potential remedies, The Leadership Quarterly, Vol. 18. no. 5. pp. 435-446.

HUXHAM, C. and VANGEN, S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite). joined-up world. Academy of Management Journal, Vol. 43. pp. 1159-75.

Indonesian Statistics 2010. http://dds.bps.go.idlenglta b_su b/view. ph p ?tabel=1&daftar=1&id_subyek=28&notab=1. Downloaded April 26th, 2012.

INNES, J. E. and BOOHER, D. E. (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage. Toward a Theory of Collaborative Planning, Journal of the American Planning Association, Vol. 65. no. 1. pp. 412-423.

INNES, J. E. and BOOHER, D. E. (2000). Collaborative Dialogue as a Policy Making Strategy. Institute of Urban and Regional Development. UC Berkeley. IURD Working Paper. http://escholarship.org/uc/item/8523r5zt. Downloaded December 13th, 2010.

INNES, J. E. and BOOHER, D. E. (2002). Network Power in Collaborative Planning, Journal of Planning Education and Research, Vol. 21. pp. 221-236.

INNES, J. E. (1996). Planning Through Consensus Building, a New View of Comprehensive Planning Ideal. Journal of American Planning Association, Vol. 62. no. 4. pp. 460-472.

INNES, J. E. (1998). Information in Communicative Planning. Journal of the American Planning Association, Vol. 64. no. 1. pp. 52-63.

INNES, J. E. and BOOHER, D. E. (2010). Beyond Collaboration Democratic Governance for a Resilient Society, in Planning with Complexity. In: INNES, J. E. and BOOHER, D. E. (eds). An Introduction to Collaborative Rationality or Public Policy. Oxon: Routledge. pp. 196-215.

International Standard Organisation (1999). ISO 10015: Quality Guideline for Training. http://www.iqmsglobal.com/iso10015.html.

JACKSON, T. (2004). Management and Change in Africa: A Cross-Cultural Perspective. London: Routledge.

JAMES, L. G. (2002). The 21 Irrefutable laws of leadership tested by time: Those who followed them and those who didn t. Thomas Nelson Publishers, Nashville.

JAVIDAN, M. and WALDMAN, D. A. (2003). Exploring charismatic leadership in the public sector: measurement and consequences. Public Administration Review, Vol. 63. no. 2. pp. 229-242.

JENNINGS, M. (1999). Stakeholder theory: Letting anyone who is interested in the business - no investment required. Paper presented at a Conference on Corporate Governance: Ethics Across the Board. Hosted by the Centre for Business Ethics at the University of St. Thomas, Houston, TX. Retrieved 20.05.2011 from http://www.stthom. edu/cbes/conferences/marianne. jennings .html.

JOHNSTON, E. et al. (2010). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory. muq045 first published online August 19, 2010 doi:10.1093/jopart/muq045. Downloaded February 26th, 2011.

JONES, M. F. (2002). Participatory Engagement, The Perspective, accessed online via http://www. The perspectve.org/participa toryengagement .html on 10 April 2012.

KABAZA, K. B. (2010). Knowledge Management Practices and Competitive Advantage in Consulting Engineering Firms in Uganda. A Dissertation for Master's Degree in Management Studies (Project Planning and Management).Uganda Management Institute.

KAKABADSEA, KORAC-KAKABADSEN. and KOUZMIN, A. (2003). Ethics, values and behaviors: comparison of three case studies examining the paucity of leadership in government Public Administration, Vol. 81. no. 3. pp. 477-508.

KAMARCK, E. (2007). The End of Government ... As We Know It. Lynne Rienner, Boulder Co.

KANTER, R. M. (1977). Men and women of the corporation. New York: Basics Books, Inc., Publishers.

KASSAGA, A. (2010). Factors Affecting Knowledge Transfer in Pharmacies in Uganda: A survey of selected pharmacies in Kampala District. A Dissertation for Master's Degree in Management Studies. Uganda Management Institute.

KAUZYA, J. M. (2003). Strengthening Local governance Capacity for Participation. In: RONDINELLI, D. A. and SHABBIRC. (eds). Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society, Kumarian Press Inc.

KAYIZZI-MuGERWA, S. (ed.). (2003). Reforming Africa s Institutions: Ownership,

Incentives, and Capabilities. New York: United Nations University. WIDER.

KEEN, M. and MAHANTY, S. (2006). Sustainability assessment and local government: Achieving innovation through practitioner networks. Local Environment, Vol.! 11. no. 2. pp. 201-216.

KETfL, D. (2005). The Global Public Management Revolution; A Report on the Transformation of Governance, Brookings Institution Press, Washington D.C.

KICKERT, W. (ed.). (1997). Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Edward Elgar, Cheltenham.

KIGGUNDU, M. N. and DAsAH, B. Z. (2004). Report of the Institutional Assessment and Renewal (IAR). of MDI, the Republic of The Gambia. Ottawa, Ontario, June.

KIGGUNDU, M. N. (1991). The challenges of Management Development in Sub-Saharan Africa. Journal of Management Development, Vol. 10. no 6. pp. 32-47.

KIGGUNDU, M. N. (1992). Size and Cost of the Civil Service: Reform Programmes in Africa. New York: United Nations Department of Economic and Social Development, DESD/SEM, 92/1 INT-90-R78. KIGGUNDU, M. N. (1996). A Longitudinal Study of the Size, Cost and Administrative Reform of the African Civil Service. Journal of African Finance and Economic Development, Vol. 2. no 1. pp. 77-107.

KIGUNDU, M. N. (1998). Civil service reforms: limping into the twentieth century. In Beyond the New Public Management: Changing Ideas and practices in Governance. MINAGUE, M., POLIDANO, Ch. and Hume, D. (eds.). Cheltenham, UK, Edward Edgar Publishing. pp. 155-171.

KIGGUNDU, M. N. (2002). Managing Globalization in Developing Countries and Transition Economies: Building Capacities for A Changing World. Westport, CT: Praeger.

KIGGUNDU, M. N. (2002b). Restructuring the African State for more Effective Management of Globalization. Africa Development, Vol. XXV11. no. 3 and 4. pp. 106-129.

KIGGUNDU, M. N. (forthcoming). Anti-poverty and Progressive Social Change in Brazil: Lessons for other Emerging Economies. International Review of Administrative Sciences, In Press.

KIM, S. (1998). Organizational culture and New York State employees work-family conflict: Gender differences in balancing work and family responsibilities, Review of Public Personnel Administration, Vol. 28. no. 2. pp. 57-72.

KIM, S. (2005). Gender Differences in the Job Satisfaction of Public Employees: A Study carried out by the Seoul Metropolitan Government Korea. Behavioral Science, Vol. 52. no. 9-10. pp. 667-681.

KIRAGU, K. and MUTAHABA, G. (eds.). (2006). Public Service Reform in Eastern and Southern Africa: Issues and Challenges. Dar es Salaam: Mkuki Nyota Publishers.

KIRCHMEYER, C. (1998). Determinants of managerial success: Evidence and explanation of male-female differences, Journal of Management, Vol. 24. no. 6. pp. 673- 692.

KIRKBRIDE, P. S., TANG, S. F. Y. and WESTWOOD, I. (1991). Chinese conflict preferences and negotiating behaviour: Cultural and psychological influences, Organisation Studies, Vol. 12. no. 3. pp. 365-386.

KIRKPATRICKD. L. (1959). Techniques for evaluating training programs. Journal of American Society of Training Directors, Vol. 13. no. 3. pp. 21-26.

KIRKPATRICK, S. A. and LOCKE, E. A. (1991). Leadership: Do traits matter? The Executive, Vol. 5. pp. 48-60.

KIYAGANSUBUGA,. (2006). Addressing the Rural Development Problem in Uganda. A paper submitted for presentation at the 10th Global Development Network (GDN). Conference Kuwait City, Kuwait, February 1-5.

KOLB, D. (1984). Experiential Learning. Prentice Hall.

KOOIMAN, j (1993) (ed): Modern Governance: New Government – Society Interactions, Sage, London.

KOTTER, . P. (1999). john P. Kotter on what leaders really do: A Harvard business review book. Harvard Business School, Cambridge, MA.

KOUZES,. M. and POSNER, B. Z. (1990, 2007). The leadership challenge: How to get extraordinary things done in organizations. San Francisco, CA: jossey-Bass.

KRAFf, M. E. and JOHNSON, B. N. (1999). Clean Water and the Promise of Collaborative Decision Making: The Case of Fox-Wolf Basin in Wisconsin, in Mazmanian and Kraft (Ed.). Toward Sustainable Communities, Transition and Transformations in Environmental Policy. Massachusetts Institute of Technology. http://www.google.co. idlbooks?h1=id&lr=&id=2CjxXu3WIV 4C&oi=fnd&pg=PA 113&dq=kraft+johnson+ 1999+collaborative+water+ wisconsin&ots=a -cN9iEF 5&sig=df4 KVFtOjU2 GNxMTvp 14I6j9rlO#v=onepage&q=kraft%20johnson %20 1999 %20collaborative%20water%20 wisconsin&f=false. Downloaded April 30'h, 2012.

KRAINES, G. A. (2001). Accountability leadership: How to strengthen productivity through managerial accountability The Career Press INC. Franklin Lakes, Nj, USA.

KRAUSE, D. (1997). Supplier development: Current practices and outcomes, International journal of Purchasing and Materials Management, Vol. 33. no. 2. pp. 12-19.

KROUKAMP, H. (2007). Leadership in local governance: A prerequisite for good

governance and effective service delivery. Journal of Public Administration, Vol. 42. no. 5. pp. 59-70.

KUNTHIA, R. and SUAR, D. (2004). A scale to assess ethical leadership of Indian private and public sector managers, The Leadership Quarterly, Vol. 49. no. 1. pp. 13-26.

KUYE, THORNHILL, C. and FOURIE, D. (2002). Critical Perspective on Public Administration, Heinemann.

KUYE,. O. (2011). Leadership and governance imperatives in a developmental state, African journal of Public Affairs, Vol. 4. no. 1. pp. 170-185.

LAN, Z. and RAINEY, H. G. (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions About Differences journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 2. no. 1. pp. 5-28.

LAWLER,. (2008). Individualization and public sector leadership, Public Administration, Vol. 86. no. 1. pp. 21-34.

LAYN, S. B. (2008). Dinamika Ikatan Patron-Klien (Suatu Tinjauan Sosiologis). Populis 3(1): pp. 43-49. http://jurnal.pdii.1ipi.go.id/admin/ jurnal/31084349.pdf. Downloaded My 14th, 2011.

LEE, S.-C. (2008). A Study of Chinese Upward Communication in Organizations: An Examination of Taiwan s Organizations, Mass

Communication Research, Vol. 94. pp. 107-148. LEE, S. M. (1971). An empirical analysis of organizational identification. Academy of management journal, Vol. 14. no. 2, pp. 213-226.

LEMAY, L. (2009). The Practice of Collective and Strategic Leadership in the Public Sector. The Innovation journal: The Public Sector Innovation journal, Vol. 14. no. 1. pp. 1-20.

LENGERMANN, P. A. (1999). How long do the benefits of training last? Evidence of long term effects across current and previous employers, education levels, test scores, and occupations. Research in Labour Economics, Vol. 18. pp. 439-461.

LEUVEN, E. and OOSTERBEEK, H. (1999). The demand and supply of work-related training: evidence from four countries. Research in Labor Economics, Vol. 18. pp. 303-330.

LEVINSON, H. (1968). The Exceptional Executive. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

LEWIN, K., LIPPITT, R. and WHITE, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. journal of Social Psychology, Vol. 10. no. 2. pp. 271-301.

LIPSKY, M. (1980). Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation, New York.

LOUTFI, M. F. (2001). Women, gender and work. Geneva: International Labor Organization (ILO).

LOWE, K. B., GALEN KROECK, K. and SIVASUBRAMANIAM, N. (1996). Effectiveness correlates of transformational and transactional leadership: A meta-analytic review of the literature The Leadership Quarterly, Vol. 7. no. 3. pp. 385-425.

LUCKING, R. (2003). A comparative Study of Selected Countries from Central and Eastern Europe, and the Former Soviet Union (1989-2003). Lessons on Best Practices in the Approach to Effective Civil Service Training.

LYNCH, L. M. (1992). Private sector training and the earnings of young workers. The American Economic Review, Vol. 82. no. 1. pp. 299-312.

LYNESS, K. S. and THOMPOSON, D. E. (2000). Climbing the corporate ladder: do female and male executives follow the same rules?, Academy of Management Journal, Vol. 85. no. 1. pp. 86-101.

LYNNand ZIMMER. (1988). Tokenism and Women in the Workplace: The Limits of Gender-Neutral Theory. Social Problems, Vol. 35. no. 1. pp.64-77.

MAANEN, . van. (1975). Police socialization: a longitudinal examination of job attitudes in an urban police department. Administrative Science Quarterly, Vol. 20, no. 2, pp. 207-228.

MAJORE. and CORDEy-HAYES, M. (2003). Encouraging Innovation in Small Firms through Externally Generated Knowledge. In L.V.SHAVININA, L. V. (Ed.). The International Handbook on Innovation p.667-679.

MANN, R. D. (1959). A review of the relationship between personality and performance in small groups. Psychological Bulletin, Vol. 56. pp. 241-270.

MARCIC, D. (1997). Managing with the wisdom of love: Uncovering virtue in people and organizations. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

MARSH, P. (2005). Knowledge management. Knowledge Management International. Available from www.kmi.co.za [accessed on 6 April, 2009.

MASANGO, M. (2003). Leadership in the African Context, The Ecumenical Review, Vol. 55. no. 4. p. 313.

MATTIS, M. (2001). Advancing women in business organizations: key leadership roles and behaviors of senior leaders and middle managers, Journal of Management Development, Vol. 20. no. 4. pp. 371-88.

MAvoNDo, F. T, CHIMHANZI, J. and STEWART.(2005). Learning orientation

and Market Orientation: Relationship with innovation, human resource practice and performance. European Journal of Marketing, Vol. 39. no. 11.pp. 1235-1263.

MAXWELL,. C. (2002). Leadership 101: What Every Leader Needs to Know, Thomas Nelson Publishers, Nashville.

MCCARNEY, P. L. (1996). Considerations on the Notion of Governance -New Direction for cities in the Developing World. In: McCARNEY, P. L. (ed.). Cities and Governance, New Direction in Latin America, Asia, and Africa. Center for Urban and Community Studies. Toronto: Univ. of Toronto Press Incorporated. pp. 3-20.

MELTSNER, A. (1990). Rules for Rulers: the Politics of Advice, Temple University Press, Philadelphia.

MENAND, L. (2001). The Metaphysical Club; A Story of Ideas in America. Farrar, Straus and Giroux, New York.

MEYER, J. P. and ALLEN, N. J. (1997). Commitment in the workplace: Theory, research and application. United States: Thousand Oaks, Sage. MICHALSKI, G. (1997). Stakeholder variation in perceptions about training program results and evaluation: a concept mapping investigation. Paper presented at American Evaluation Association Conference, San Diego, CA. Retrieved 6 December, 2003 from http://www.conceptsystems.comJpapers/paperusr/michalsk/aea51.html.

MIHARJA, M. (2009). Inter Local Government Collaboration in Indonesia Metropolitan Transport Planning. Dissertation. Groningen University.

MILLER, F. A. (1998). Strategic culture change: The door to achieving high performance and inclusion Public Personnel Management, Vol. 27. no. 2. pp.151-174.

MILLS, D. Q. (2005). Asian and American leadership styles: How are they unique? Accessed online via http://hbswk.hbs.edu/cgi-bin/print?id=4869 on 10 May 2012.

MINBAEVAD. B. and MICHAILAVA, S. (2004). Knowledge Transfer and Expatriation in Multinational Corporation. The role of disseminative capacity. Employee Relations, Vol. 26. no. 6. pp. 663-679. .

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). Kwalitatieve rapportage: Diversiteit maakt de overheid sterker! Found on 26th February 2012 on http://www.rijksoverheid.nUonderwerpen/overheidspe rsonee II documen ten -en -p ublica tieslkame rstukken/2 00 8/0 8/2 01brief-aan -tweede-kamer-over- kwali ta tieve- ra pportage-diversiteit -maaktde-over heid -ster ker.html.

MINNAAR, F. and BEKKER, K. (2005). Public Management in the Information Age. Pretoria: Van Schaik.

MORRIS, M. H. and JONES, F. F. (1999). Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector Entrepreneurship: Theory and Practice. Vol. 24.

MORRISON, A. M., WHITE, R. P. and VANVELSOR, E. (1987). Breaking the glass ceiling: Can women reach the top of America s largest corporations? MA: Addison-Wesley Press.

MORSE, R. S. (2007). Developing leadership in an age of the collaborative governance. Accessed from www.ipa.udel.edul3tadJpapers/workshop4/Morse.pdf on the 02/05/2012.

MOTHAE, L. and SINDANEA. M. (2008). The strategic and shared leadership between municipal officials and political office bearers in local government: A recipe for good governance and enhanced service delivery. Paper presented at IASIA Annual Conference in Uganda Kampala.

MOTTAz, C. J. (1988). Determinants of organizational commitment. Human relations, Vol. 41. no. 6. pp. 467-482.

MOYNIHAN, D. P. and INGRAHAM, P. W. (2004). Integrative Leadership in the Public Sector Administration and Society, Vol. 37. no. 4. pp. 427-453.

MUHENDA, M. Band LWANGA, E. K (2009). Intra-Knowledge Transfer Success among Information Workers in Higher Publications of Learning in Uganda: The role of Information Technology. Journal of the National Council for Higher Education, Vol. 6. no. 2.

MUHENDA, M. B (2010). A Critical Analysis of the Impact of Organizational Culture on the Transfer of Knowledge in Management Development Institute in Uganda and Tanzania. Uganda Journal of Management and Public Policy Studies, Vol. 1. no. 1. pp. 67-82.

MUHENDA, M. B., LWANGA, E. K. and WANDARAGE, A. (2008). Knowledge Management Strategies and Performance Improvement in Management Development Institute: empirical findings from Uganda and Tanzania Context. A paper presented at the International Conference of Association of Administrative Sciences. 14th_18th July, Kampala.

MULDER, N. (2001). Ideologi Kepemimpinan di Jawa. in: ANTLov, H. dan CEDERROTH, S. (ed.). KepemimpinanJawa: Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. pp 79-99.

MURRAY, P. (2000). Designing Business Benefits from Knowledge Management. In: DEpREs, C. and CHAUVEL, D. (eds.) Knowledge Horizons. Butterworth - Heinemann, Boston et al., pp. 171-194.

MUTAHABAG., BAGUMA, R. and HALFANI, M. (1993). Vitalizing African Public Administration for Recovery & Development. West Hartford, CT: Kumerian Press & the United Nations.

MUTAHABA, G., BAGUMA, R. and HALFANI, M. (1993). Vitalising African public administration for recovery and development. Connecticut: Kumarian Press.

NADLER, L. (1984). The Handbook of Human Resource Development, New York: Wiley & Sons.

NAFF, K. C. (1998). Progress toward achieving a representative federal bureaucracy: The impact of supervisors and their beliefs. Public Personnel Management, Vol. 27. no. 2. pp. 135-150.

NAIR, S. K. (2009). Leadership Styles and Effectiveness of Managers in A Public Sector Enterprises. Abhigyan. Foundation for Organisational Research & Education, Vol. 27. no. 1. http://www.fsm.ac.in/pdf/2 7no 1april-june-2009. pdf.

NANus, B. and DOBBS, S. (1999). Leaders who make a differenoe. San Francisco: Jossey-Bass

NANus, B. (1992). Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization. San Francisco, Jossey-Bass Inc.

NDELA, A. T and Du To IT, A. S. A (2001). Establishing a Knowledge Management Program for Competitive Advantage in an Enterprise. International Journal of Information Management, Vol. 21. no. 2. pp. 151-65.

NETEMEYER, R., BOLES, . S. and McMuRRIAN, R. (1996). Development and validation of work-family conflict and family-work conflict scales, Journal of Applied Psychology, Vol. 81. no. 4. pp. 400-410.

NEWMAN, M. A. (1993). Career advancement: Does gender make a difference? American Review of Public Administration, Vol. 23. no. 4. pp. 361-384.

NICKOLS, F. W. Why a Stakeholder Approach to Evaluating Training. Advances in Developing Human Resources, Vol. 7. no. 1. pp. 124-134.

NIEDERBERGER, A. A. and YIU, L. (2003). Management Systems for Capacity Building. Joint Implementation Quarterly, Magazine on the Kyoto Mechanisms, Vol. 9. no. 3. pp. 8-9.

NORTHousE, P. G. (2004). Leadership: theory and practice. Thousand Oaks, : Sage.

NYABADZA, G. W. (2003). Leadership at the peak - Africa needs dedicated leaders, Africa News Service.

ONEIL, D. A. and BILIMORIA, D. (2005). Women s Career Development Phases: Idealism, Endurance, and Reinvention, Career Development, International, Vol. 10. no. 3. pp. 168-189.

OREILLY D. and REED M. (2010). Leaderism: an evolution of managerialism in UK public service reform. Public Administration, OECD (2009): Focus on Citizens: Public Engagement, Services, Paris.

OLOWU, D. (1989). Local Institutions and Development Experience. Canadian Journal of African Studies; Vol. 231.

ORAZI, D. c., T~RRINI, A. and VALOTTI, G. (2012). Investigating the relationship between public sector leadership and civil servants performance, Presented at 28th EGOS Colloquium Helsinki 2012.

OSBORNE, D. and GAEBLER, T. (1992). Reinventing government: How entrepreneurial spirit is transforming the public sector. MA: Wesley Publishing.

OSTROM, V. (1973). The Intellectual Crisis in American Public Administration, the University of Alabama Press, University AI.

Paarlbeg, L. and LAVIGNA.(2010). Transformational leadership: Public Service Motivation: driving individual and organizational performance. Public Administration Review, Vol. 70. no. 5. pp. 710-718.

PAGE, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civil engagement in Seattle, The Leadership Quarterly, Vol. 21. pp. 246-263.

PALERMO, P. C. and PONZINI (2010). Spatial Planning and Urban Development: A Critical Perspective. Springer.

PARK and RAINEYH. G. (2008). Leadership and public service motivation in US federal agencies. International Public Management Journal. Vol.11. no. I. pp.1-33.

Senior Management Services Competency: Senior Management Services Competency: Implementation of White Paper on Education and Training in Public Service. Available from www.pmg.org.za/minutes/20010529. [Accessed 16 February, 2009].

PEDLER, M. (1994). Learning in Management Education. Journal of European Training, Vol. 3. no. 3. pp. 82-94.

PELRAS, C. (1981). Patron-client ties among the Bugis and Makassarese of South Sulawesi. BKI 156-3 (2000). www.sabrizain.org/malaya/library/patronclient.pdf. Downloaded August 8th, 2011.

PERRY, J. L. (200) Bringing society in: towards a theory of public service motivation, Journal of Public Administration Research & Theory Vol. 10. no. 2, pp. 471-489.

PERRY, J. L. and WISE, L. R. (1990). The motivational basis of public service. Public Administration Review, Vol. 50. no. 3, pp. 367-73.

PERRY, J. L., MESCH, D and PAARLBERG, L. (2006). Motivating Employees In a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. Public Administration Review, Vol. 66. no. 4, pp. 505-514.

PETERS, T. and AUSTIN, N. (1985). A Passion for Excellence. The Leadership Difference. New York: Random House.

AMIS, Ph. (2009). Background Discussion Paper for the Commonwealth Local governments Forum. Paper at Freeport, Grand Bahamas, 11-14 May. http://www.clgc2

00 9 .0 rg/userfiles/CLG C+ 2 00 9IF ile/Im p rov ing %2 0Local %20Government%20 the %20Commonwealth %20vision_qxp. pdf.

PODGER A. (2004). Innovation with integrity - the public sector leadership imperative to 2020. Australian journal of Public Administration, Vol. 63. no. 1. pp. 11-2l.

POLANYI. (1967). The Tacit Dimension, New York: Anchor, Garden City.

POLLITT, C. and Op DE BEECK, L. (2010).Training Top Civil Servants: A comparative analysis. Instituut voor de Overheid: Leuven.

POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2000). Public Management Reform: A comparative analysis. Oxford University Press.

POLLITT, c., VANTHIEL, S. and HOMBURG, V. (eds.). (2007). New Public Management in Europe, Palgrave, London.

PORTER, E. M. and STERN, S. (2000). Measuring the ideas production function. NBER Working Paper 789l.

Public Service Commission, Canada. (1999). The Assessment Centre for Executive Appointment. http://www.psc-cfp.gc.ca/ppclpage05aa.html.

PURG, P. (2006). Designing an education platform between .curriculum and community: how and why to integrate a school website and Intranet in sustainable way. Accessed at www.scad.edulforms/pdf/peterpurg.pdf.

PURNAMASARI, 1.(2008). Studi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi. Master Thesis. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Program Studi Magister Ilmu Administrasi, Konsentrasi Magister Administrasi Publik. Universitas Diponegoro. Semarang, Indonesia. eprints.undip. ac.id/17845/. Downloaded October 25th, 2011.

QIAN, X. (1982). On System Engineering. Changsha: Hunan Science Press.

QUERMONNE, . L. (1991). L'appareil administratif de l'Etat, Editions du Seuil, Paris.

RAADSCHELDERS, j. C. N. (2003). Government: A Public Administration Perspective. M.E. Sharpe. Armonk, New York.

RAELIN, A. (2000). Work-Based Learning: The New Frontier of Management Development. Upper Saddle River, N: Prentice Hall.

RAFFERTY, A. E. and GRIFFIN, M. A. (2004). Dimensions of transformation I leadership: Conceptual and empirical extensions. The Leadership Quarterly, Vol. 15, pp. 329-354.

RAINEY, H. G. (2003). Understanding and managing public organizations. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Rainey, H. G. and Bozeman, B. (2000). Comparing public and private organizations: empirical research and the power of the A Pnon. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 10. no. 2. pp. 447-470.

RAINEY, H. G., PANDEY, S. and BOZEMAN, B. (1995). Public and Private Managers Perceptions of Red Tape. Public Administration Review, Vol. 55. no. 6. pp. 567-574.

RAJAN, S. and KIRSHNAN, V. R. (2002). Impact of gender on influence, power and authoritarianism, Women in Management Review, Vol. 17. no. 5/6. pp. 197-206.

Republic of South Africa. Local Government (1998). White Paper on Local Government. Pretoria. Government Printing.

REVANS, R. W. (1971). Developing Effective Managers. Westport, CT: Praeger.

REVANS, R. W. (1985). The Origin and Growth of Action Learning. Chartwell Bratt.

REVANS, R. W. (2011). ABC of Action Learning. Gower.

RHOADES, L., EISENBERGER, R. and ARMELI, S. (2001). Affective commitment to the organization: The contribution of perceived Organizational Support. Journal of Applied Psychology, Vol. 86. no. 5, pp. 825-836.

RINDOVA, V. P. and STARBUCK, W. H. (1997). Ancient Chinese Theories of Control. Journal of Management Inquiry. Vol. 6. pp. 144-159.

RINGELING, A. (1996). The Image of Government, in: c.F. Bonser (ed.). Proceedings: The Role of NGOs in Economic Development, State-of the Art International Conference, Institute of development Strategies, Indiana University, Bloomington In. pp. 295-302.

RINGELING, A. (2004). The Primacy of Politics?, in: Eberhard Bohne, Charles F. Bonser and Kenneth M. Spencer (eds.). Transatlantic Perspectives on Liberalization and Democratic Governance. LIT verlag, Berlin etc. pp.207-231.

RITTEL, H. W. and WEBBER, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences, Vol. 4. pp. 155-169.

ROBBINS, S. and COULTER, M. (2005). Management. Pearson Education Australia.

ROBINSON, D. (1990). Civil Service Pay in Africa. Geneva: International Labour Office.

ROMZEK, B. S., and INGRAHAM, P. (2000). Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. Public Administration Review, Vol. 60. no. 3. pp. 240-53.

RONDINELLI, D. A. (2009). Changing Concept of Leadership in a Globalizing Society, in Leadership for Development. In: RONDINELLI and HEFFRON (eds). What Globalizing Demands of Leaders Fighting for Change. Sterling: Kumarian Press. pp. 27-48.

ROSNER, J. (1990). Ways women lead, Harvard Business Review, Vol. 68. pp.119-125.

ROTBERG, R. 1. (2004). Strengthening African leadership: There is another way, Foreign Affairs, Vol. 83. no. 4. pp. 14-18.

ROYALTY, A. B. (1996). The effects of job turnover on the training of men and women. Industrial and Labor Relations Review, Vol. 49. no. 3. pp. 506-521.

RUGEGE, S. (1994). The Institution of traditional leadership and its relation with the elected Local Government. Accessed online via http://www. kas .org.za/Publications/ Seminar Reports/Constitution %20and %2 0Law%20iv/rugege.pdf on 10 April 2012.

RWEGASIRA, K. (1988). Administering Management Development Institutions in Africa. Aldershot, Brookfield, USA.

SADLER, P. (2003). Leadership. 2nd edition. London: Kogan Page.

SAFIR, R. D. M. (2007). Construction of career advancement strategies of senior foreign service/senior executive service women. Dissertation, University of Phoenix at United States - Arizona.

SAGER, T. (2005). Communicative Planners as Naive Mandarins of Neoliberal State, European Journal of Spatial Development. http://www.nordregio.se/EJSD/.

SAHRAOUI, S. (2010a). Preliminary thoughts on BIPA Strategy. Unpublished document, Bahrain Institute of Public Administration.

SAHRAOUI, S. (2010b). Organizational redesign at BIPA. Presentation at the Executive Committee meeting, Dec 10.

SALAMON, L. M. (2002) (ed): The Tools of Government, A Guide to the New Governance, Oxford University Press, Oxford.

SALLIS and GARY (2002). Knowledge Management in Education: Enhancing Learning and Education. Kogan Page, London.

SANDEL, M. (1996). Democracy s Discontent; America in Search of a Public Philosophy, Belknap Press, Cambridge Ma. and London.

SANER, R. and YIU, L. (1996). The Need to Mobilise Government Learning in the Republic of Slovenia. The International Journal of Public Sector Management, Vol. 9. no. 5/6. pp. 51-61.

SANER, R. and YIU, L. (Eds.). (1997). M.A.S.T.E.R. Project in Slovenia: 1994-1996. Ljubljana: Institute of Public Administration & Geneva: Centre for Socio-Economic Development.

SANER, R. (2000). Globalisation and Its Impact on Leadership Qualifications in the Public Administration. Paper presented at the annual conference

MITH B N MONTAGNO R. V. and KUZMENKO, T. N. (2004). Transformational and servant leadership: content and contextual comparisons, journal of Leadership and Organisational Studies, Vol. 10. no. 4. pp. 80-91.

SMITH, H. and FINGAR, P. (2006). Business Process Management: The Third, Wave. Tampa: Meghan -Kiffer Press.

SOER, A. and KAWADA, M. (2012). Bahrain Institute of Public Administration: Mission Report. Capacity Development Unit, Bratislava Regional Center, UNDP.

SOUHA, E. and KRISTEN, R. (2009). Career advancement and family balance strategies of executive women, Gender in Management: An International journal, Vol. 24. no. 6. pp. 388-411.

STATHAM, A. S. (1987). The gender model revisited: Differences in the management styles of men and women, Sex Roles, Vol. 16. pp. 409-429.

STEERS, R. M., PORTER, L. W. and BIGLEY, G. A. (eds.). (1996). Motivation and leadership at work. 6th ed. New York: McGraw-Hill.

STEIJN, B. (2003). HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector. Bestuurswetenschappen, Vol. 20. no. 4, pp. 289-307.

STEIJN, B. (2006). Over ambtenaren en hun arbeidsmotivatie. Bestuurswetenschappen, Vol. 6, no. 444-466.

STEIN, J. G., The Cult of Efficiency, Anansi, Toronto, 2001.

STEPHENSON, J. and WEIL, S. (1992). Quality in learning: a capability approach in higher education. London. Kogan Page.

STOGDILL, R. M. (1948). Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. Journal of Psychology, Vol. 25. pp. 35-71.

STOGDILL, R. M. (1974). Handbook of leadership: A survey of theory and research. New York: Free Press.

SUN, P. Y. and SCOTT, J. L (2005). An Investigation of Barriers of Knowledge Management Transfer journal of Knowledge Management, Vol. 9. no. 2. pp.75-96.

SUNWABE, C. K. (Jr.). (2004). Decrying the African Predicament, The Perspective, accessed online via

http://www.theperspective.org/2004/mar/africanpredicament.html on 10 April 2012.

SUSETYA, W. (2002). Kepemimpinan jawa. Yogyakarta: Narasi. Taiwan Modern Women s Foundation (2008). The survey of females in workplace. Retrieved April 10, 2010 from

http://www.38.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID =560.

TANNENBAUM, R. and SCHMIDT, W. H. (1958). How to choose a leadership pattern, Harvard Business Review, Vol. 36. pp. 95-101.

Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training. (2008). Standards of Excellence for Public Administration Education and Training: Final Report United Nations Department of Economic and Social Affairs/International Association of School Institutes of Administration. Retrieved on 12.05.2011 from http:/ iias-iisa.Organisitional/standards-excellence/Documents/Standards%20Excellence%20 English.pdf.

TERRY, L. (1995). Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

THARENOU, P. (1999). Is there a link between family structure and women s and men s managerial career advancement?, Journal of Organizational Behavior, Vol. 20. no. 6. pp. 837-863.

THORNHILL, C. (2009). Local government s contribution to a sustainable developmental state. Administration Publication, Vol. 7 no. 3. pp. 24-44.

THORSEN, N. (1988). The Political Thought of Woodrow Wilson 1875-1910, Princeton University Press, Princeton N.

TJEENKWILLINK, H. D.(2011). Algemene beschouwingen, in; Raad va State, Jaarverslag 2010 (Council of State, Annual Review). Den Haag; pp. 15-39.

TOLBERT, P. S. and ZUCKER, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform 1880-1935. Administrative Science Quarterly, Vol. 28. pp. 22-39. <

TOMPKINS,. R. (2005). Organization Theory and Public Management. Canada: Wadsworth, Cengage Learning.

TROTTIER, T., VANWART, M. and WANG, X. H. (2008). Reinforcing the need for more sophistication in leadership studies in the government sector. Public Administration Review, Vol. 68. no. 6. pp. 1172-1174.

TROTTIERT. VANWART, M. and WANGX. H. (2008). Examining the nature and significance of leadership in government organization. Public Administration Review, Vol. 68. no. 2. pp. 319-333.

TSAI H.-C. and HUANG H.-j. (2005). The research of the training and promotion of high-end women civil servants in government agencies. Directorate General of Budget,

Accounting and Statistics of Executive Yuan>s contract research.

TURYASINGURA, W (2.008).The Impact of Knowledge Management Strategies on Quality Assurance in Higher Institutions of Learning: A Case Study of Uganda and South Africa. A paper presented at the International Conference of Association of Administrative Science, 14th_ 18th July, Kampala.

Uganda Management Institute (1996). Corporate Plan, 1996/97-1997/98. Kampala, Uganda.

UNDESA (2001). World Public Sector Report: Globalization and the State, United Nations, New York.

UNDESA / DPADM (2008).: Participatory Governance and the Millennium Development Goals, United Nations, New York.

UNDP, (2008). Gender Empowerment Measure, Human Development Report 2007-08.

United Nations Department of Economic and Social Affairs/International Association of Schools and Institutes of Administration. (2007). Excellence and Leadership in the Public Sector: The Role of Education and Training. Conference Proceedings of the 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. 26-29 June. Vienna, Austria. ST/ESA/PAD/SER.E/I02.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2002). A perspective on good governance. Bulletin on Asia-Pacific Perspectives 2002/2003. Accessed from www.unescap.org/pdd/pub1Jcations/bulletin2002/ch4.pdf on the 02/05/2012.

VANANTLOV, H. and CEDERROTH, S. (2001). Kepemimpinan Jawa: Perintah. Halus, Pemerintahan Otoriter. Soemitro (Translator). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

VAN GUNSTEREN, H. (1998). A Theory of Citizenship, Westview Press, Boulder Co.

VANSLYKE, D. M. and ALEXANDER, R. W. (2006). Public service leadership: opportunities for clarity and coherence. The American Review of Public Administration, Vol. 36. no. 4. pp. 362-374.

VANWART, M. (2003). Public-sector leadership theory: an assessment, Public Administration Review, Vol. 63. no. 2. pp. 214-228.

VANWART, M. (2011). Changing Dynamics of Administrative Leadership. in The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities. Edited by D.C. Menzel and H.L. White. Armonk, New York, M.E. Sharpe. pp. 89-107.

VANWART, M. (2012). Dynamics of Leadership in Public Service: Theory and Practice,

2nd edition. Armonk, New York. M.E. Sharpe.

VANWART, M. and KAPUCU, N. (2011). Crisis Management Competencies: The Case of Emergency Managers in the US. Public Management Review, Vol. 13, no. 4. pp. 489-511.

VAN WART, M., HONDEGHEM, A., BOUCKAERT, G. and RUEBENS (2012). Administrative Leadership in the Context of Governance paper for IRSPM, Rome, Italy April.

VANGEN, S. and HUXHAM, C. (2003). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers, British Journal of Management, Vol. 14. pp. 61-76. http://www.iff.ac.at/oe/media/ documents/ OP_Enacting_Leadershi p_(B1M).pdf. Downloaded November 29th, 2011.

VENGROFF, R., BELHAJ, M. and NDIAYE, M. (1991). The nature of managerial work in the public sector - an African perspective, Public Administration and Development, Vol. 11. no. 2. pp. 95-110.

WALDO, D. (1948). The Administrative State; A study of the Political Theory of American Public Administration, Ronald Press, New York.

WALLACE, M. and POCKLINGTON, K. (2002). Managing Complex Educational Change: Large Scale Reorganisation of Schools. London: Routledge Falmer.

WESTBERG, P. B. and SULLIVAN, P. H. (1998). In search of a new paradigm. In: SULLIVAN, P. H. (ed). Profiting from intellectual capital: extracting value from innovation. New York: Wiley and Sons.

WHITE, R. and LIPPITT, R. (1959). Leadership behavior and member reaction in three social climates, in CARTWRIGHT, D. and ZANDER, A. London: Tavistock.

WHOLEY, D. (1990). The effect of formal and informal training on tenure and mobility in manufacturing firms. The Sociological Quarterly, Vol. 31. no. 1, pp. 37-57.

WIGG, K. M. (1993). Knowledge Management Foundations- Thinking about How People and Organization Create Represent and Use Knowledge. Schema Press, Arlington, TX.

WILDAVSKY, A. (1989).The Art and Craft of Policy Analysis, MacMillan, London and Basingstoke.

WILLIAMS, A. (2003).On the subject of Kings and Queens: Traditional African leadership and the diasporal imagination, African Studies Quarterly, Vol. 7. no. 1. pp. 59-67.

WIRTH, L. (2001). Breaking the glass ceiling: Women in management. Geneva: International Labor Organization (ILO).

WISSINK, H. F. (2006). History and Development of Policy Studies and Policy Analysis. CLOETE, F, WISSINKH. and DE CONING, C. (eds). Improving Public Policy: From theory to practice. 2nd ed. Pretoria: Van Schaik.

WOHLGEMUTH, L., CARLSSON, J. and KIFLE, H. (ed.). (1998). Institution building and leadership in Africa. Uppsala: Nordiska Africa Instituteit.

WOLF, C. (1988). Markets or governments; Choosing between Imperfect Alternatives, MIT Press, Cambridge Ma. And London.

WOLTJE;R, J. (2000). Consensus Planning, The relevance of Communicative Planning Theory in: Dutch Infrastructure Development. Hampshire: Ashgate Publ. Limited. Kererences

WOOLDRIDGE, B. (2011). Improving Public Administration through the Application of an Instructional Design Approach: Implications for Research in Public- Administration Education. Virginia Commonwealth University. Accessed on 15.04.2011 at http://www.people.vcu.edu/-bwooldri/pdLdocsJImproving%20public%20administration%20through%20the%20application 20of%20an %20instructional %20design %20approach.pdf.

World Bank (1989).Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth; a Long Term Perspective Study. Washington. D.C.

World Bank (2011). Africa's Future and the World Bank's Support for it. Washington, D.C., www.worldbank.org/africastrategy Accessed June 24, 2011.

World Bank (2012). China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative High-Income Society. Washington D.C. and Beijing (World Bank and Development Research Center, the People's Republic of China.

XIANG, T.-j. (1993). The Research of China ethnic. Taipei: The Commercial Press, Ltd.

YANG, W. (1999). On Quality Planning. Beiling:Tsinghua Universtiy Press.

Yru, L. and SANER, R. (1998). Use of Action Learning as a Vehicle for Capacity Building in China. Performance Improvement Quarterly, Vol. 11. no. 1. pp. 129-148.

Yru, L. and SANER, R. (2000). Leadership Selection and Development in the Public Sector for the 21 51 Century: Case Example of China. Conference Proceedings for the International Association of Schools and Institutes of Administration, Beijing.

Yru, L. and SANER, R. (2009). Assessment and Accreditation of Non-Formal Management Education and Development Programme. In ARMSTRONG, S. J. and FUKAMI, C. V. (eds). Management Learning, Education and Development. L.A., London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.: Sage Publication. pp. 531-546.

YUKL, G. (1999). An evaluation of conceptual weaknesses in transformational and charismatic leadership theory. The Leadership Quarterly, Vol. 10. no. 2. pp. 285-305.

ZOURIDIS, S. (2009). De dynamiek van bestuur en recht (The Dynamics of Administration and Law). LEMMA, Den Haag.

المترجمان في سطور

١- د. أنور بن إبراهيم حبرم

- ولد في محافظة القريات بمنطقة الجوف عام ١٣٩٠هـ.

المؤهل العلمي:

- حصل على درجة الدكتوراه في تعليم اللغات الأجنبية من جامعة تكساس في مدينة أوستن.

الأنشطة العلمية والعملية:

- له إسهامات عديدة في الكتابة والترجمة والإعلام، وأشرف على ترجمة العديد من الكتب والمقالات العلمية.
- ترجم (١٧) فيلما تدريبيا في مجال الإدارة العامة والعلوم ذات الصلة.
- قدم استشارات كثيرة في مجالات الترجمة وتدريس اللغة الإنجليزية.
- من مقالاته المنشورة: مقالة "تقييم فعالية المنظمات: دور مقاييس الأداء" (مترجم إلى العربية) في دورية الإدارة العامة؛ ومقالة "الطبيعة البشرية والفضيلة في خطاب مكافحة الفساد لمنظمة الشفافية الدولية" (مترجم إلى العربية) في دورية الإدارة العامة.
- مدير مركز اللغة الإنجليزية بمعهد الإدارة العامة.
- في عام ١٤٣٣هـ كلف مديرا لإدارة الترجمة بالمعهد.
- يمارس الترجمة التحريرية والفورية والتتابعية منذ حوالي ربع قرن.
- تشمل خبرته في الترجمة الفورية مؤتمرات ومناسبات في مجالات كثيرة منها: الطب، والنقل، والتمويل، والاستثمار، والاقتصاد، والتجارة، والإعلام، والإدارة العامة، والتعليم والتدريب، وتقنية المعلومات، والملاحة، والتخطيط العمراني.
- لديه خبرة طويلة في مجال تدريس اللغة الإنجليزية والأعمال المتعلقة بالتدريب والبحوث.
- تشمل اهتماماته البحثية تدريس اللغة الإنجليزية كلغة أجنبية والترجمة والإدارة التربوية.
- كلف بعضوية ورئاسة العديد من اللجان.

٢- د. محمد شحاته وهبي محمد

- من مواليد محافظة الشرقية، جمهورية مصر العربية.

المؤهل العلمي

- الدكتوراه في اللغة الإنجليزية وآدابها من كلية اللغات والترجمة، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر.

العمل الحالي

- مترجم بإدارة الترجمة، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة.

الأنشطة العلمية:

- قام بترجمة ومراجعة العديد من المؤلفات والبحوث في المجالات العلمية والإدارية والثقافية والأدبية والسياسية والدينية والقانونية بتكليف من مؤسسات ومنظمات عربية وعالمية مختلفة.
- تعاون مع عدد من المنظمات ودور النشر العربية والدولية في ترجمة العديد من التقارير الدبلوماسية والصحفية والسياسية من وإلى الإنجليزية.
- شارك في إعداد بعض المعاجم والقواميس من وإلى الإنجليزية.
- ترجم سلسلة برامج تليفزيونية لمحطة راديو وتليفزيون العرب (ART).
- نُشر له العديد من الكتب المترجمة في مجالات عديدة كان من بينها:
  - كتاب "ادارة المعرفة: النظم والعمليات" ترجمة إلى العربية.
  - كتاب "الثقافة التنظيمية والقيادة" ترجمة إلى اللغة العربية بالاشتراك مع د. محمد منير الأصبحي.
  - كتاب "مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة" ترجمة إلى اللغة العربية بالاشتراك مع نخبة من أساتذة الإدارة.
  - كتاب "تطوير أنظمة الحكم و الإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية" ترجمة إلى اللغة الإنجليزية بالاشتراك مع آخرين.
  - كتاب "المأزق" ترجمة إلى اللغة الإنجليزية.
  - كتاب "الترغيب والترهيب" ترجمة إلى اللغة الإنجليزية.
  - كتاب "الفوائد" لابن القيم ترجمة إلى اللغة الإنجليزية.
  - كتاب "الإيمان" لابن تيمية ترجمة إلى اللغة الإنجليزية.
  - كتاب "إدراك زوال الأمة" ترجمة إلى العربية.
  - كتاب "أزمة الكنيسة" ترجمة إلى اللغة الإنجليزية.

- كتاب "فتاوى النساء" ترجمة إلى اللغة الإنجليزية.
- كتاب "الحواريين" ترجمة إلى اللغة الإنجليزية.
- نُشر له العديد من البحوث والمقالات المترجمة في مجلات وسلاسل ثقافية عربية وعالمية وكان من بينها:

- An Investigation of the Impact of Intrinsic Motivation on Organizational Knowledge Sharing.
- Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector.
- Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread.
- Governance as a New Paradigm -The Decade of 2010.
- Situational Leadership: The Core.
- Public Administrative Theory and the Separation of Powers.
- Toward a Feminist Perspective in Public Administration Theory.
- Standards of Excellence in Public Administration Education and Training, (Joint Initiative of DPADM/UNDESA and IASIA).
- The Civil Service Reform Plan.

مراجع الترجمة في سطور

د. صلاح بن معاذ المعيوف

المؤهل العلمي:

- دكتوراة الفلسفة في حقل الإدارة العامة من جامعة Pittsburgh، ١٩٩٣م.

الدرجة العلمية:

أستاذ الادارة العامة المشارك - معهد الإدارة العامة.

المرتبة الوظيفية: المرتبة الخامسة عشرة.

الخبرات العملية (الرئيسة):

بدأ حياته الوظيفية عام ١٤٠٣هـ معيداً في معهد الإدارة العامة ثم محاضراً ثم خبيراً في الإدارة والتنظيم في اللجنة العليا للإصلاح الإداري (اللجنة العليا للتنظيم الإداري حالياً) ثم مديراً لإدارة الندوات والمؤتمرات ثم مديراً لإدارة البحوث ثم مديراً عاماً لمركز البحوث ثم مديراً عاماً للبرامج الإدارية والأنظمة. وفي عام ١٤٢٩هـ صدر قرار مجلس الوزراء بتعيينه نائباً لمدير عام المعهد لشئون التدريب وكلف بالإضافة إلى ذلك بعمل نائب المدير العام للبحوث والمعلومات لمدة سنتين، ثم مديراً عاماً للاستشارات.

اللجان والمجالس (الرئيسة):

ساهم في رئاسة وعضوية العديد من اللجان الدائمة في المعهد وخارجه، منها:

- رئيس المجلس العلمي.
- أمين المجلس العلمي.
- رئيس لجنة مقابلات حملة الشهادات العليا (الماجستير والدكتوراه).
- رئيس لجنة التدريب والابتعاث.
- المشرف العام على لجان تنظيم المؤتمرات والندوات واللقاءات.
- رئيس لجنة التعاقد مع الاساتذه غير السعوديين.
- عضو مجلس إدارة المعهد الدولي للعلوم الإدارية.
- نائب رئيس المعهد الدولي للعلوم الإدارية للشرق الأوسط.

- رئيس لجنة المعلومات والتقنية.
- المشرف العام على هيئة تحرير مجلة «الإدارة العامة».
- المشرف العام على مجلة «التنمية الإدارية».
- رئيس تحرير مجلة المعهد العلمية «الإدارة العامة».
- عضو هيئة تحرير مجلة «الإدارة العامة».
- رئيس لجنة البحوث.
- عضو لجنة مقابلات المعيدين.
- رئيس اللجنة التوجيهية Steering Commitee لمشروع تقييم نشاطات المعهد من قبل Boston Consulting Group.

الأنشطة العلمية:

الكتب:

١- «مجتمع ما بعد الرأسمالية»، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٢هـ.

٢- "تحقيق الجودة: الدليل العملي لتطبيق الجودة"، آفاق الإبداع للنشر والإعلام، ١٤٢٠هـ.

٣- «القيادة الإدارية: النظرية والتطبيق، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٧هـ.

البحوث الميدانية:

٤- بحث درجة الدكتوراه بعنوان: «Factors Influencing the Utilization of IPA Consultations " by Saudi Public Sector Organizations، University of Pittsburgh، ١٩٩٣م.

٥- "مدى استخدام الأجهزة الحكومية للاستشارات المقدمة من قبل معهد الإدارة العامة" مجلة الإدارة العامة، م٣٤،ع١، يونيه ١٩٩٤م.

٦- «العوامل المحددة لاختيار العملاء السعوديين للبنوك في مدينة الرياض بالمملكة العربية السعودية»، الإدارة العامة، م٤٠،ع٤، يناير ٢٠٠٠م (ص.ص. ٦١١-٦٤٠).

٧- "العوامل المؤثرة في عدم انتظام الموظفين بالدوام الرسمي بالمملكة العربية السعودية: بحث ميداني" معهد الإدارة العامة ١٤٢٣هـ (مشترك).

٨- "أثر المتغيرات الديموغرافية والتنظيمية على الولاء التنظيمي لدى الموظفين

في القطاع العام السعودي"، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، ع ١٠٧، أكتوبر- ديسمبر، ٢٠٠٢م، (ص.ص. ١٠٩-١٥١).

أعمال علمية أخرى:

٩- «التوجهات العالمية الحديثة في التدريب وانعكاساتها على استراتيجيات التدريب وبرامج التدريب المستقبلية في معاهد الإدارة العامة»، ورقة بحثية قدمت في ندوة التوجهات العالمية الحديثة في التدريب. معهد الإدارة العامة، ١٤٢٧هـ.

١٠- «الأسئلة الكبرى في التعليم في مجال الإدارة العامة» The Big Questions in the Public Administration's Education، ترجمة محمد منير الاصبحي ومراجعة صلاح معاذ المعيوف، مجلة الإدارة العامة (الرياض) ١٤٢٣هـ.

١١- «مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة» Classics of Public Administration، تحرير جي م. شافرتز، البرت هايد، ترجمة ومراجعة نخبة من المختصين. معهد الإدارة العامة، ١٤٣١هـ.

تصميم وإخراج وطباعة
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٣٦هـ

تدريب القيادات

هذا الكتاب:

يعــد الكتــاب واحداً من أفضل الكتب التي تعرضت لبرامج تدريــب القيادات، حيث يضع بين يدي المديرين خارطــة طريق يتمكنون من خلالها من تطوير قدراتهم القيادية وتنفيذ منهجهم في إدارة المنظمات. والكتاب يضم مجموعة مختارة من البحوث والدراسات التي تغطي العديد من الجوانب المتعلقة بنشــاط التدريب فــي مجال الإدارة العامة،حيــث تطرح هذه البحوث تســاؤلاً مهماً حول التدريــب وأهميته للقادة، كما تتنــاول أهمية الدور الذي تؤديه معاهد التدريب، وتقيس مدى فعالية وكفــاءة برامجهــا. والكتاب يدعو إلى التفكير الجــاد في طريقة تصميم برامــج التدريب ومدى ما شــهدته هــذه البرامج من تطور فــي العقد الثاني من القــرن الواحد والعشــرين. وتعكس بحوث الكتاب تلك الأفكار والنظريات والممارسات الإدارية التي تسود عصرنا الحالي، إذ تؤكد هذه البحوث أن هذا النوع من التدريب يعوزه شــيء ما، فهو بشــكل عام لا يلبي طموحات القادة ولا يُحدث ذلك الأثر المرجو. وينبئ ذلك عن أن التدريب لابد أن يعاد تحديد أطره في المســتقبل بحيث يتفاعل مع ما يطرأ من مستجدات وقضايا وتعقيدات، وكيفية التعامل معها، وبخاصة في الدول النامية.

ويؤكــد الكتــاب أن القيادة لا يمكن اعتبارها مادة مســتقلة بذاتها، ومن ثــم فهو يعكس أهمية التدريب بالنســبة للقيادة الفاعلة ولممارســات الحوكمة الرشــيدة، إذ يدعو إلى تبني أسلوب قيادي يســوده الطابع التفاعلي والتعاونــي وينأى عن الهرمية والبيروقراطية. ومــن هنا فالكتاب يتعرض لكيفية تصميم برامج التدريب للقادة ويتناول كذلك نظريات القيادة في القطاع العام وأســاليبها المختلفة، كما يتعرض للقيادة في الأوقات المضطربة. والكتاب أيضاً لا يقتصر على الجانب النظري في طرحــه لآليــات التدريب على القيادة بل يقدم مــادة ثرية بالنماذج والتجــارب العملية المتعددة التي تسهم في تكوين شخصية القائد.



تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر- معهد الإدارة العامة ١٤٣٦هـ